

Verliert der Westen an Einfluss? Verschiebungen der Mächteverhältnisse auf dem Westbalkan, in der Türkei und der MENA Region

Akbulut, Hakan; Dzihic, Vedran; Günay, Cengiz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Akbulut, H., Dzihic, V., & Günay, C. (2018). *Verliert der Westen an Einfluss? Verschiebungen der Mächteverhältnisse auf dem Westbalkan, in der Türkei und der MENA Region*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 100). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58238-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Verliert der Westen an Einfluss? Verschiebungen der Mächteverhältnisse auf dem Westbalkan, in der Türkei und der MENA Region

Hakan Akbulut

Vedran Dzihic

Cengiz Günay

Arbeitspapier 100 / März 2018

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

Keywords:

EU, USA, Balkan, Türkei, MENA-Region, transformative Kraft, transaktionale Partnerschaften

Dr. Hakan Akbulut ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte bilden die türkische Außen- und Sicherheitspolitik, nukleare Non-Proliferation und Abrüstung sowie der Zypernkonflikt.

Dr. Vedran Dzihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip für die thematischen Schwerpunkte Westbalkan, EU-Erweiterung und Demokratisierung und Vortragender am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien.

Dr. Cengiz Günay ist stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des oiip, Senior Researcher und Lektor an der Universität Wien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören: Islamismus, politische Reform, Demokratisierung, Außenpolitik und die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren. Sein regionaler Fokus liegt auf der Türkei, Ägypten und Tunesien.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at

Copyright © 2018

Executive Summary

In drei Aufsätzen gehen *Vedran Dzihic*, *Hakan Akbulut* und *Cengiz Günay* der Frage nach, ob die EU und die USA in den von ihnen untersuchten Ländern und Regionen – also auf dem Balkan, in der Türkei sowie in der MENA-Region – an Einfluss verlieren und von anderen Akteuren wie etwa Russland oder China verdrängt werden. *Dzihic* analysiert und zeichnet nach, wie die EU und die USA ihre einstige Rolle als dominante Sicherheitsprovider, größte Investoren, und unangefochtene normative Role-Models auf dem Westbalkan sukzessive eingebüßt haben und einer verstärkten Konkurrenz durch insbesondere Russland und China (aber auch der Türkei) ausgesetzt sind. Er konstatiert eine abnehmende Attraktivität der EU auf dem Balkan und ortet wachsende Sympathien für Russland, einen wachsenden politischen Einfluss des letzteren, und größeres wirtschaftliches Engagement auf Seiten Chinas. Parallel hierzu lässt sich eine De-Demokratisierung und Etablierung autoritärer Herrschaftsmodelle feststellen, zeigt *Dzihic* in seinem Papier auf. *Hakan Akbulut* belegt mit historischen Verweisen, dass die Beziehungen zwischen der Türkei und ihren westlichen Partnern in den letzten Dekaden beständig wechselhaft waren, während auch die Beziehungen zu Russland eine gewisse Ambivalenz aufweisen, in ihrem Potenzial beschränkt und von vielen Divergenzen gekennzeichnet sind. Er argumentiert, dass die Türkei angesichts ihrer geopolitischen Lage ihre multidimensionale Außenpolitik weiter forcieren, die westliche Dimension hierbei aber die dominante bleiben wird. Er rechnet nicht mit einem Bruch mit dem Westen, sondern mit weiterhin wechselhaften Beziehungen mit konjunkturellen Höhen und Tiefen. *Cengiz Günay* illustriert zunächst die Verschiebungen in den Prioritätensetzungen der USA und der EU gegenüber Ländern der MENA-Region. Dem sicherheitszentrierten Zugang mit all seinen Widersprüchen und Doppelstandards in demokratiepolitischen Fragen folgten mit dem sog. Arabischen Frühling größere Anstrengungen auf Seiten der EU und der USA, die Demokratisierungsprozesse in der Region zu unterstützen. Auf europäischer Seite fehlten jedoch sowohl die Finanzmittel als auch der Enthusiasmus, um hier einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Die normative Agenda ist inzwischen nicht ganz verschwunden, aber deutlich in den Hintergrund getreten, meint *Günay*, während Sicherheitsinteressen wieder in den Vordergrund gerückt sind. Außerdem sehen sich die USA und die EU mit anderen Geldgebern und Investoren in der Region konfrontiert (siehe etwa China, Katar oder Saudi Arabien), während Russland vor allem Rüstungsgüter und Nukleartechnologie anzubieten hat. Auf Seiten der USA wurden mit der Wahl Trumps ins Präsidentenamt normative Ansätze beinahe gänzlich fallengelassen. Der Trend geht hin zu „sektoralen, transaktionalen Partnerschaften“ und öffnet Spielräume für andere Konkurrenten auf dem „Jahrmak der Möglichkeiten“, was gleichzeitig die Durchsetzungskraft der Europäischen Nachbarschaftspolitik schwächt.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
Der geopolitische Marktplatz Westbalkan – verliert die EU das Primat?	9
Die EU verliert am Balkan an Attraktivität	10
Von Putin und Russland als Vorbild - zu Russland als immer wichtigeren regionalen Player.....	12
China als neuer – wirtschaftlich – starker Player in der Region	15
Die Vorbildwirkung autoritärer Herrschaftsmodelle	16
Kann die EU entgegensteuern?	18
Die Türkei und der Westen: Eine beständig wechselhafte Beziehung.....	20
Vom Beitrittskandidaten zum Partner und Pufferstaat	23
Die Türkei und die USA: Eine nicht minder komplizierte Beziehung	26
Russland: Auch eine ambivalente Beziehung.....	33
Schluss und Ausblick.....	35
Die transatlantische Partnerschaft in der MENA Region	37
Verschiebungen im Fokus des Westens auf die Region	38
Der Mittelmeerraum - ein Jahrmarkt der Möglichkeiten.....	41
Aussichten	44
Literatur:.....	45

Einleitung

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das damit einhergehende Ende des Kalten Krieges wurden nicht nur als Sieg des Kapitalismus über den Kommunismus, sondern von vielen auch als der Anbruch eines neuen demokratischen und liberalen Zeitalters gefeiert. Den USA fiel als einzige weiterhin bestehende Supermacht in diesem neuen liberalen Zeitalter eine zentrale Rolle in der Gewährleistung der internationalen Ordnung zu. In Europa löste das Ende des Kalten Krieges die Spaltung des Kontinents in West und Ost auf. Schnell sollten die Staaten Osteuropas in eine demokratische und marktwirtschaftliche Ordnung geführt werden. Die Europäische Union spielte durch die Eröffnung der Beitrittsperspektive in den Transitionsprozessen der ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas eine wichtige unterstützende Rolle. Die Heranführung Osteuropas an westeuropäische Standards und Institutionen gilt als Ausdruck der transformativen und normativen Kraft der EU. Dies führte auch dazu, dass nach der erfolgreichen Osterweiterung, die EU ihre transformative Kraft auch auf den Westbalkan und die weitere Nachbarschaft auszuweiten versuchte. Die im Jahr 2004 zunächst für die östliche Nachbarschaft ins Leben gerufene und dann ein Jahr später auch auf die südliche Nachbarschaft ausgeweitete Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) verfolgte das Ziel, durch den Export europäischer Standards, Normen und Abläufe nicht nur die wirtschaftliche Verflechtung mit der Nachbarschaft zu intensivieren, sondern diese auch zu stabilisieren und schrittweise zu demokratisieren. Die Förderung liberaler Good Governance sollte nicht nur indirekt demokratische Entwicklungen unterstützen, sondern auch Sicherheit und Vertrauen in den Handelsbeziehungen schaffen. Ziel der ENP war es rund um die EU einen „Ring stabiler und befreundeter Staaten“ zu schaffen. Del Sarto (2016) vergleicht die Politik der EU gegenüber ihrer südlichen Nachbarschaft mit den Bestrebungen historischer Großreiche, ihre Peripherie durch den Export der imperialen Ordnung, die Förderung und Kooptierung lokaler Eliten sowie die wirtschaftliche Verflechtung, zu stabilisieren.

Der Fokus der ENP auf Soft Power durch Norm-Transfer konnte, wie Cavatorta und Durac (2009) feststellen, nur durch eine „Arbeitsteilung“ mit den USA, die die Hard Power dahinter darstellen, möglich sein.

Mit dem Ende des Kalten Krieges bauten die USA ihre Präsenz in Europa kontinuierlich ab. Während sich mit dem Irak Krieg 2003 unter Präsident Georg W. Bush jun. der Fokus zunächst in Richtung Naher Osten verschoben hatte, leitete Präsident Obama den sogenannten „Pivot to Asia“, den Schwenk nach Asien ein. Der Asien-Pazifik Raum wurde zum einen als das Wachstumszentrum des 21. Jahrhunderts erkannt und zum anderen sah die Obama Administration dem Zuwachs der militärischen

Macht Chinas in der Region mit Sorge entgegen. Der Schwenk nach Asien sollte die jahrzehntelange Vernachlässigung dieser Region ausgleichen und den Ansprüchen Chinas etwas entgegensetzen. Der sogenannte „Pivot to Asia“ zeigte aber auch die Grenzen der militärischen, wirtschaftlichen und politischen Kapazitäten der USA auf. Die USA müssen sich bei Krisen immer mehr auf die aktive Unterstützung von Partnern, bzw. die Übernahme von Aufgaben durch diese verlassen. Dies wurde insbesondere bei den Konflikten in Syrien und Libyen sichtbar. Mehr denn je versuchten die USA eine direkte Involvierung durch Bodentruppen zu vermeiden und verließen sich stattdessen auf limitierte Geheimoperationen oder Interventionen durch lokale Partner, wie im Falle Syriens durch kurdische YPG Milizen. Die anlassbezogene Zusammenarbeit mit lokalen Milizen, Stämmen oder anderen Gruppen kann aber, wie Hakan Akbulut weiter unten schildert, zu Konflikten mit langjährigen Partnern führen. In Syrien treffen die Interessen der USA auf die regionalen Interessen der Türkei. Unterschiedliche Einschätzungen der Bedrohungen und Risiken, die von einzelnen lokalen Akteuren ausgehen, können eine Belastungsprobe für die transatlantische Partnerschaft darstellen.

Die Finanzkrise im Herbst 2008 bedeutete eine klare Schwächung der hegemonialen liberalen Ordnung. In Folge der Krise verringerten sich nicht nur die finanziellen Kapazitäten der USA und der europäischen Staaten, sondern es manifestierte sich auch eine politische Krise der Repräsentation. Nach 2008 kann auf globaler Ebene eine Entwicklung der De-Demokratisierung beobachtet werden. Charakterisiert ist diese durch die Infragestellung liberal demokratischer Prozesse und Institutionen sowie durch die Schwächung der normativen Kraft, die von liberal demokratischen Werten und Praktiken ausging. Dies wirkte sich zum einen negativ auf die Konsolidierung von jungen Demokratien aus und zum anderen stellt es aber auch eine wachsende Bedrohung für etablierte Demokratien im Zentrum der liberalen Ordnung dar.

Die Krise liberaldemokratischer Strukturen, Prozesse und Diskurse im Zentrum, höhnte in weiten Teilen auch den Export bzw. die Förderung demokratischer Institutionen und Ideen in der Peripherie aus. Während die Förderung von Demokratien vor allem in den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges eine wichtige Agenda der US-amerikanischen und europäischen Außenpolitik dargestellt hatte, rückte diese in den letzten Jahren immer mehr in den Hintergrund. Insbesondere die Revision der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2015 deutet auf einen neuen realistischen Fokus der EU hin. Die neue ENP propagiert Pragmatismus und Flexibilität statt von Normen geleitete ideelle Zielsetzungen. Angesichts des Umstandes, dass die EU seit Beginn der 2000er Jahre ihre Außenidentität vor allem über normatives, durch Werte geleitetes Handeln formulierte, deutet dies auf einen tiefen

Bruch und eine Krise in der transformativen Kraft der EU hin. Mehr noch als in der Nachbarschaftspolitik manifestiert sich dies im Erweiterungsprozess.

Während sich der Beitrittsprozess der Türkei in eine Sackgasse bewegt hat, stecken inzwischen, trotz andersartigen Beteuerungen, auch die Prozesse der Westbalkanstaaten in einer Krise. Die Perspektive einer EU-Integration stellt zwar einen wichtigen Rahmen für die Beziehungen dar und führt dazu, dass die Kandidaten an verschiedenen Programmen und Instrumenten teilnehmen können, ein tatsächlicher Beitritt der meisten Westbalkanstaaten im Jahr 2025 scheint allerdings auch angesichts der Implikationen des Brexit aus heutiger Sicht unrealistisch. All dies trug, wie Vedran Dzihic weiter unten erläutert, zu einem weitgehenden Verlust der Glaubwürdigkeit der EU bei. Dzihic stellt dar wie andere internationale Akteure wie Russland bzw. die lokalen Verbündeten geschickt diese Lücke nutzen konnten.

Aus den Umbrüchen in der arabischen Welt gingen mit der Ausnahme Tunesiens keine demokratischen Strukturen hervor. Die USA und die EU sagten in Folge der Umstürze den Ländern des Arabischen Frühlings zwar Unterstützung in den Transitionsprozessen zu, allerdings blieb das tatsächliche Engagement bescheiden. Die Flüchtlingskrise im Sommer 2015 sowie die Zunahme terroristischer Anschläge begünstigten vor allem Investitionen in sicherheitspolitische Maßnahmen wie den Ausbau des Grenzschutzes oder eine intensivierte Kooperation in das Management von Migration. Wirtschaftliche Investitionen bzw. sozialpolitische Ansätze zur Armutsbekämpfung blieben hingegen weitgehend aus. Wie Cengiz Günay in seinem Beitrag weiter unten darlegt werden auch in der MENA Region diese Lücken durch andere Akteure wie China, Russland oder die Vereinigten Arabischen Emirate gefüllt. Auf einem sich neuordnenden politischen und wirtschaftlichen Marktplatz im Nahen Osten buhlen inzwischen verschiedene Akteure um Einfluss und „Marktanteile“. Die EU und die USA, die auch bedingt durch die Hegemonie des Liberalismus sowie ihre wirtschaftliche Kraft lange Zeit den „Marktplatz“ weitgehend dominierten, sehen sich zunehmend mit Konkurrenten konfrontiert, deren wirtschaftlicher Einfluss in der Region oft auch mit dem Angebot alternativer politischer Modelle einhergeht.

Grundsätzlich kann global betrachtet seit längerem eine Abnahme multilateraler Ansätze in den internationalen Beziehungen beobachtet werden. Stattdessen setzt sich der Trend hin zu bilateralen „Transaktionspartnerschaften“ durch. Diese sind durch eine Einigung auf ein Mindestmaß an Rahmenbedingungen und das Streben nach größtmöglichem materiellen Profit für die beteiligten Seiten

gekennzeichnet. Präsident Trump verkörpert mehr als jeder andere den Typus eines „transactional president“. Im Zentrum seines Handelns steht der Pragmatismus.

Heinz Gärtner (2017) hält fest, dass Trumps Handeln auf dem internationalen Parkett vor allem der „relative gains“-Theorie entspricht: Innerhalb dieser Logik können zwar alle an einem Deal beteiligten Akteure Gewinne für sich verbuchen, sie achten dabei nicht nur darauf wie viel sie von der Kooperation mit anderen profitieren, sondern auch ob die anderen im Verhältnis besser abschneiden oder nicht. Diese Entwicklung hin zu bilateralen Beziehungen sowie die Schwächung von multilateralen Foren (z.B. der G7), Regimen (z.B. der WTO) bzw. Institutionen (z.B. der UNO) stellt für eine supranationale Organisation wie die EU eine Herausforderung dar. Wie VertreterInnen der Kommission kritisch festhalten, stellt sich angesichts der Tendenz hin zu bilateralen meist transaktionalen bzw. sektoralen Partnerschaften zunehmend die Frage inwieweit man noch z.B. von einer gemeinsamen Nachbarschaftspolitik sprechen kann (Interview 22.06.2017).

Das vorliegende Arbeitspapier untersucht am Beispiel der Peripherie Europas den internationalen Wettbewerb um Einfluss und Präsenz. Internationale Akteure, die in den untersuchten Regionen bzw. Ländern (am Westbalkan, in der Türkei und in der MENA-Region) besonders hervortreten, sind Russland, China, die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi Arabien und Katar.

Die Analyse bezieht sich auf staatliche Akteure und berücksichtigt keine nicht-staatlichen Akteure. Ziel des Arbeitspapiers ist es, nicht nur den Einfluss unterschiedlicher Akteure nachzuzeichnen, sondern auch darauf hinzuweisen, dass deren intensivierte Präsenz nur durch Partnerschaften mit lokalen Eliten möglich ist.

Der geopolitische Marktplatz Westbalkan – verliert die EU das Primat?

Vedran Dzihic

Seit dem Ende der Kriege im ehemaligen Jugoslawien übernahm die Europäische Union gemeinsam mit den USA die führende Rolle beim Aufbau der von Krieg zerstörten Länder in der Region. Die NATO hatte maßgeblich zur Beendigung der Kriege beigetragen und sollte mit ihren militärischen Missionen – vor allem in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo – für Sicherheit und Stabilität sorgen. Die EU setzte sich mit einer Heranführungsstrategie zum Ziel, die sogenannten Westbalkanstaaten nicht nur nachhaltig zu stabilisieren und wirtschaftlich und ökonomisch an den Westen anzubinden, sondern auch Impulse und Motivation für die Demokratisierung der Region zu bieten; ein Vorhaben, das durchaus im Einklang mit den Interessen und Strategien der USA stand. Eine nachhaltige Demokratisierung schien – so die Rechnung in der EU und den USA – der beste Weg zu sein, um die Region nachhaltig im sogenannten „euro-atlantischen“ – also westlichen – Kontext zu verankern.

Am Gipfeltreffen von Thessaloniki im Jahr 2003 sagte die EU den Staaten des ehemaligen Jugoslawien zu, sie in absehbarer Zeit als Vollmitglieder aufzunehmen. Die Erweiterungsstrategie der EU ging Hand in Hand mit der Integration der Region in die NATO. Die EU und die USA gingen hier durchaus arbeitsteilig vor: Die USA blieben mit ihrer militärischen Präsenz sehr stark im Sicherheitsbereich aktiv und behielten lange Zeit ihre dominante Rolle in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo, während die EU die politische und sozioökonomische Transformation der Staaten und ihre nachhaltige Integration in die Union vorantreiben sollte. Andere Akteure wie Russland und China spielten zu diesem Zeitpunkt am Balkan so gut wie keine Rolle. Russland genoss auf Grund historischer und kultureller Nähe in serbisch besiedelten Gebieten Sympathien, war aber weder militärisch präsent noch wirtschaftlich besonders aktiv.

Die EU verkörperte für die Mehrheit der Menschen auf dem Balkan all das, was man sich nach den schwierigen 1990er Jahren sehnlich wünschte – Frieden und Stabilität, Wohlstand und Prosperität, und letztlich auch Freiheit und Demokratie. Insgesamt wurde die EU ab 1999/2000 – gemeinsam mit den USA – zum einflussreichsten Akteur am Westbalkan. Sie wurde gemeinsam mit den USA und anderen NATO-Staaten zum dominanten Sicherheitsprovider, zum wirtschaftlich größten Investor und zum normativen Role-Model bei der Demokratisierung der Region. Man kann also zu Beginn der 2000er Jahre von einer EU, die als dominante Hard- aber auch Soft-Power in der Region agiert, sprechen.

In den letzten Jahren hat sich diese Konstellation verändert. Die dominante Rolle der EU wurde zunehmend von anderen internationalen Akteuren in Frage gestellt und herausgefordert. Dies lässt sich einerseits mit vielfältigen Krisen in der EU und einer passiven Erweiterungspolitik erklären, andererseits aber durchaus auch aufgrund einer veränderten geopolitischen Situation und der damit verbundenen stärkeren Aktivitäten von Staaten wie Russland und China, sowie in einer spezifischen Form auch jenen der Türkei. Das Stocken der EU Erweiterungspolitik – so die These – schränkt auch den Handlungsrahmen für die NATO ein und ruft andere geopolitische Akteure an den Plan, die ihre Politik zunehmend auf einer anti-westlichen Haltung aufbauen.

Experten, wie beispielsweise Ivan Krastev, sprechen vom Balkan als einer – wieder geopolitisch umkämpften Zone, in der sich der Westen auf der einen Seite (damit sind in erster Linie die EU, die USA und die NATO gemeint) und Russland bzw. China auf der anderen Seite einander gegenüberstehen und um Einfluss buhlen. Wenn wir dieser These folgen, können wir den Balkan heute mehr denn je als einen politischen, wirtschaftlichen und zum Teil auch militärischen Marktplatz betrachten, auf dem sich die EU und die USA im Wettbewerb mit anderen geopolitischen Akteuren befinden. Es stellt sich nun die Frage, in welchen der oben genannten Bereiche – jener der Sicherheit, des wirtschaftlichen Einflusses und der normativ-demokratischen Vorbildwirkung – dies wirklich zutrifft und welche Folgen mittel- bis langfristig ein solcher Einflussverlust der EU (und der NATO) hat bzw. in der Zukunft haben kann.

Die EU verliert am Balkan an Attraktivität

Das Versprechen der EU am Beginn der 2000er Jahre, der Region zu Stabilität, Wohlstand und Prosperität als auch zu Freiheit zu verhelfen, büßte das erste Mal mit den gescheiterten Verfassungsreferenda in Frankreich und Holland im Jahr 2005 und der einsetzenden Erweiterungsmüdigkeit, die sich vor allem in sehr geringen Zustimmungsraten der Bevölkerungen der EU-Staaten zu zukünftigen Erweiterungen manifestierte, ein. Im Jahr 2008, welches den Beginn der globalen Wirtschaftskrise markierte, begann auch in der EU die lange und bis heute andauernde Krisenkette, die von der Finanzkrise in Spanien, Portugal und Griechenland über die Flüchtlingskrise bis zum Brexit reicht. Die heutige EU ähnelt der Union des Jahres 2003 kaum noch. Die EU steckt in einer Krise und mit ihr schwindet ihre normative Vorbildwirkung. In der wissenschaftlichen Debatte wird seit geraumer Zeit die Frage diskutiert, wie stark die EU in Regionen wie dem Westbalkan noch als ein normatives Role-Model agieren kann, und ob das Instrument der Konditionalität, welches das Rückgrat der EU-

Erweiterungspolitik darstellt, ausreicht, um das ökonomische, politische und kulturelle Primat der EU in der Region zu gewährleisten. (Bieber 2011, Dzihic 2017)

Am Westbalkan, der Region deren europäische Zukunft im Gegensatz zu jener der Türkei immer wieder von der EU bestätigt wurde und wird, gingen die Krisen der EU und die damit verbundene Schwäche der EU nicht spurlos vorüber. Zudem wurde die Region selbst hart von der Weltwirtschaftskrise getroffen. In den letzten Jahren nahm die Wirtschaftsleistung ab und die Lebensbedingungen der Bevölkerung haben sich verschlechtert. Da gerade die EU-Integration stets mit dem Versprechen des ökonomischen Aufstiegs einherging, projizierten viele Menschen in der Region ihre Enttäuschung auf die EU. Betrachtet man konkrete Zahlen, dann waren diese Hoffnungen nicht realistisch bzw. das Versprechen des Jahres 2000 vielleicht zu hochgegriffen. Um wirtschaftlich zum EU-Durchschnitt aufzuschließen, müssten die Volkswirtschaften der Westbalkanstaaten bis zum Ende der 2030er Jahre jährlich um sechs Prozentpunkte wachsen. (Flessenkemper/Reljic 2017) Wie die EBRD Anfang des Jahres 2018 berechnete, würde die Region bei einem durchschnittlichen Wachstum von 3% des GDP bis 2080 mit dem EU-Durchschnitt gleichziehen, in einer pessimistischeren Prognose wäre dies erst 2200 erreicht. (Sanfrey, Milatovic 2018)

Nach bald 20 Jahren der EU-Annäherung liegen für Menschen im mittleren Alter in Bosnien, Kosovo oder in Mazedonien die möglichen Beitrittsdaten fast schon außerhalb ihrer eigenen Lebensspanne. Die lange Wartezeit und die mangelnden bzw. enttäuschenden wirtschaftlichen Perspektiven führten dazu, dass in den letzten Jahren immer mehr Menschen den Weg in die EU als unumstößliches Ziel in Frage stellen. Meinungsumfragen zeigen eine zunehmende Skepsis in Bezug auf die EU auf. (RCC 2017) Hatte man noch in den 2000er Jahren in allen Staaten des Westbalkans Zustimmungsraten zur EU von 70% bis 80%, so sind diese in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2017 waren in der gesamten Region nur mehr 39% der Menschen der Meinung, dass die EU „eine gute Sache“ sei. 36% hatten, weder eine gute noch eine schlechte Meinung zur EU, während 20% der Ansicht waren, dass eine EU-Mitgliedschaft „schlecht“ wäre. (RCC 2017)

Allgemein zeigt sich, dass in den albanischsprachigen Staaten, wie dem Kosovo und Albanien, die Zustimmung weniger stark abgenommen hat. Auch in Mazedonien überwog im Jahr 2017 noch knapp die Anzahl jener, die den Beitritt zur EU befürworten. In Serbien, Montenegro bzw. Bosnien und Herzegowina ist die EU-Skepsis am stärksten. In Serbien waren es beispielsweise im Jahr 2017 nur 21% der Menschen, die eine EU-Mitgliedschaft positiv einschätzten, während 31% explizit der Meinung waren, dass die Mitgliedschaft in der Union für Serbien nachteilig wäre. Ähnlich schlechte

Zustimmungsraten findet man auch im serbisch besiedelten Teil Bosnien und Herzegowinas, in der Republika Srpska.

Wenn man sich parallel zu diesen Meinungsumfragen zur EU jene ansieht, die die Sympathiewerte für Russland (oder auch die Türkei) in einzelnen Staaten abfragen, dann zeigt sich eine deutliche Tendenz zur Abwendung von der EU und eine gleichzeitige Hinwendung zu anderen für die Region relevanten geopolitischen Playern. So waren in Serbien Anfang 2017 61% der Menschen der Meinung, dass der russische Einfluss für das Land sehr positiv sei, während z.B. nur 35% der Bevölkerung einen positiven Einfluss Deutschlands sahen. 32% der Serbinnen und Serben würden sogar einer Euroasiatischen Union unter der Führung Russlands beitreten wollen, während sich hingegen nur 5% für eine Mitgliedschaft in der NATO aussprachen. (Beogradski centar za bezbedonosnu politiku 2017) Es ist also offensichtlich, dass wir es mit einer sinkenden Attraktivität der EU am Balkan zu tun haben und dass die EU nicht mehr die einzige bestimmende externe Kraft am Balkan ist. Es stellt sich die Frage, wie stark der Einfluss Russlands und Chinas in der Region wirklich ist, welche Folgen dieser hat und was letztlich vor allem die EU aber auch die NATO unternehmen bzw. unternehmen können, um ihre Vormachtstellung am Balkan (wieder) zu behaupten.

Von Putin und Russland als Vorbild - zu Russland als immer wichtigeren regionalen Player

In den letzten Jahren gehörte die Warnung vor einem negativen Einfluss Russlands auf die Region zum allgemeinen Ton zahlreicher Balkan-Experten. Der Economist titelte im Jahr 2017 „Moscow is regaining sway in the Balkans“, und argumentierte, dass es Moskau mit einer Mischung aus Propaganda und konkreten Investitionen in humanitärer, ökonomischer und militärischer Art immer besser schafft, sich bei serbischen Bevölkerungsteilen am Balkan als „großer Freund und Unterstützer“ darzustellen und politisch zu behaupten. In der Tat, wenn man in serbisch besiedelten Gebieten des Balkans die Frage nach der Popularität bestimmter PolitikerInnen stellt, dann sind die Sympathien für Russland und Vladimir Putin als das Symbol der russischen Vormacht sehr groß. In einer im März 2018 durchgeführten Studie wird in Serbien Putin mit nahezu 60% als der bei weitem populärste ausländische Politiker ausgewiesen. Die serbische Tageszeitung „Politika“ titelte daraufhin „Serben schenken Putin Vertrauen als ob sie Russen wären“. (Politika, 14.3.2018) In der Republika Srpska liegen die Sympathiewerte für Putin und Russland weit vor jenen für die EU und die westlichen Staaten. Es ist bemerkenswert, dass die Bevölkerung Serbiens überzeugt ist, dass ausgerechnet Moskau

der größte wirtschaftliche Investor im Land ist, obwohl dies bei weitem die EU und westliche Staaten wie Deutschland, Österreich, Italien etc. sind (siehe mehr dazu weiter unten).

Im öffentlichen Diskurs und im politischen Leben wird die Nähe zu Russland und Putin offen gesucht, dies trifft vor allem in Wahlkampfzeiten zu. So besuchten beispielsweise sowohl der Präsident der Republika Srpska, Milorad Dodik, als auch der Präsident Serbiens, Aleksandar Vucic, nahezu obligatorisch wenige Tage vor den für sie entscheidenden Wahlgängen den russischen Präsidenten in Moskau. Die Bilder sollten Putins Unterstützung signalisieren und in der heißen Wahlkampfphase pro-russische Gruppen in der eigenen Wählerschaft mobilisieren.

Jenseits der Sympathie steht der direkte politische, ökonomische oder geheimdienstliche Einfluss Moskaus. In der letzten Zeit gab es mehrere Beispiele einer direkten Einmischung Russlands in die innenpolitischen Angelegenheiten einzelner Staaten in der Region. Es gab anlässlich der Wahlen in Montenegro im Oktober 2016 eine hitzige Debatte über einen Putschversuch, der laut montenegrinischen Regierungsquellen von Russland geplant war. Der Hintergrund dafür war die bevorstehende und mittlerweile erfolgte Aufnahme Montenegros in die NATO, ein Akt, der von Russland als feindlich angesehen wurde. (The Guardian, 2016) Russland unterstützte auch offen den abgewählten ehemaligen mazedonischen Premierminister Nikola Gruevski, der mit seiner Weigerung, eine neue sozialdemokratisch angeführte Regierung in Skopje zu akzeptieren, Mazedonien in den Jahren 2016 und 2017 an den Rand eines Bürgerkrieges gebracht hatte. Als im April 2017 die Sympathisanten von VMRO-DPMNE das mazedonische Parlament stürmten und nahezu 100 Menschen, darunter auch der Chef der damaligen sozialdemokratischen Opposition, Zoran Zaev, verletzt wurden, unterstützte Moskau mit täglichen Pressemeldungen aus der russischen Botschaft in Mazedonien explizit den Kurs von Gruevski. Russland verfolgte mit der Unterstützung des autoritär regierenden Gruevski vor allem das Ziel eine neue Regierung unter Zaev, der im Wahlkampf angekündigt hatte eine Mitgliedschaft Mazedoniens in der NATO und eine Integration Mazedoniens in die EU voranzutreiben, zu verhindern.

Große Debatten werden auch über die Rolle eines von Russland unterhaltenen „Humanitären Zentrums“ in der südserbischen Stadt Nis geführt. (The Economist 2017) In diesem, als Folge der großen Überschwemmungen im Jahr 2015 am Balkan errichteten russischen Zentrums für humanitäre Hilfe und Trainings, werden im Westen geheimdienstliche Aktivitäten Russlands vermutet. Russland versuchte immer wieder die serbische Regierung dazu zu bewegen, den dort tätigen russischen MitarbeiterInnen den Diplomatenstatus zu verleihen, was wiederum von der EU und den USA strikt abgelehnt wurde. Die EU und die USA intervenierten in diesem Zusammenhang mehrmals bei Präsident

Aleksandar Vucic. Man befürchtete, dass Moskau dieses Zentrum zu einem wichtigen geheimdienstlichen Stützpunkt am Balkan ausbauen möchte. Hohe Wellen in der gesamten Region schlug 2016 auch die Auslieferung von zwei russischen MiG-29-Kampfflugzeugen an Serbien. Dieser Deal war von Aleksandar Vucic direkt eingefädelt und als ein großer Erfolg öffentlich präsentiert worden. Vucic kündigte auch an, dass er den Ankauf weiterer MiG-Flugzeuge sowie russischer S-300-Luftabwehrsysteme anstrebt. (RFE, 2.10.2017) Trotz all dieser Aktivitäten ist der wirtschaftliche Einfluss Russlands überschaubar. Im Jahr 2016 beispielweise lag der Prozentsatz des Handelsvolumens Serbiens mit Russland, dem wichtigsten Partner Russlands am Balkan, bei 6,7% (gemessen am Gesamthandel Serbiens), während der Anteil des Handels mit der EU im selben Zeitraum bei 64,6% lag. (Carnegie Europe, 3.11.2017) Große strategische wirtschaftliche Investitionen Russlands sind bislang ausgeblieben. Auch die vor etwa zehn Jahren angekündigten Investitionen in die South-Pipeline, die über Serbien Richtung Westen hätte führen sollen, wurden nicht realisiert.

Insgesamt lässt sich ein zunehmend stärkerer Einfluss Russlands am Balkan nicht leugnen, wenn auch man noch immer die Frage nicht endgültig beantworten kann, wie substantiell und nachhaltig dieser Einfluss ist. In den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft ist dieser Einfluss weiterhin weit unter jenem der EU zu verorten. Russland nutzte aber in den letzten Jahren jede Gelegenheit, sich in die Entwicklungen am Balkan einzumischen und sich als Gegensatz zur EU und zur NATO zu positionieren. Der Zugang ist weiterhin als „low-budget“ und durchaus als opportunistisch einzuschätzen. Moskau nutzt also jede Möglichkeit, die sich ergibt, um seinen Einfluss auszubauen, und setzt dabei auf die starke EU Skepsis in Serbien und in der Republika Srpska und auf historisch bedingte pro-russische Sympathien in der serbischen Bevölkerung. Begleitet wird dies von zunehmenden Aktivitäten pro-russischer NGOs als auch von der staatlich finanzierten russischen Nachrichtenagentur Sputnik in der gesamten Region. (FRFE, 18.9.2017) Dimitar Bachev, einer der besten Russland- und Balkan-Kenner, ist der Meinung, dass Russland in der Region stärker präsent ist, dass aber dieser Einfluss nicht so stark ist, wie es die starken Sympathien und die Verbundenheit zu Russland in serbisch besiedelten Teilen der Region suggerieren würden. Bachev sieht aber das Hauptproblem woanders, und zwar in lokalen politischen Eliten, die zunehmend Nähe zu Russland suchen und durch deren explizite Hinwendung zu Moskau, in der russland-affinen Öffentlichkeit in Serbien und der Republika Srpska, ihre politischen Positionen abzusichern versuchen, auch durch eine direkte Positionierung gegenüber der EU und NATO. (Balkan Insight 9.3.2018) Hierbei handelt es sich um kleine symbolische Gesten der Politiker, wie zum Beispiel jene des Präsidenten der Republika Srpska, Milorad Dodik, der im Februar 2017 just den Tag der Balkan-Tour von Federica Mogherini für einen Besuch in Moskau nutzte. (B92, 28.2.2017)

China als neuer – wirtschaftlich – starker Player in der Region

Neben Russland und der Türkei ist China jener globale Player, der zuletzt immer stärkere Präsenz am Balkan zeigte. Im Fall des chinesischen Engagements stellt sich die Lage, im Vergleich zu Russland, jedoch anders dar. China verfolgt in der Region vor allem strategische infrastrukturelle und wirtschaftliche Interessen und positioniert sich zumindest nicht direkt und explizit als Gegner oder Konkurrent zur EU und NATO. Die angekündigten Investitionen Chinas in die Wirtschaften der Region werden von allen Staaten des Balkans willkommen geheißen. Man verspricht sich vor allem vom Aufbau der Infrastruktur Vorteile für die eigenen Wirtschaften.

Wie sehen nun die konkreten Zahlen der chinesischen Präsenz in der Region aus? Im Rahmen der globalen „Belt and Road Initiative“, gehören die Investitionen in die Infrastruktur von Griechenland über Mazedonien, Montenegro und Serbien bis nach Ungarn zu einem zentralen Pfeiler der chinesischen Politik. So werden 740 Millionen US Dollar für den geplanten Bau der Autobahn zwischen Belgrad und dem montenegrinischen Hafen Bar veranschlagt. Das Kernprojekt ist der Bau einer 350 Kilometer langen schnellen Bahnstrecke zwischen Budapest und Belgrad, mit deren Bau bereits begonnen wurde. (The Diplomat, 22.1.2018) Insgesamt haben chinesische Firmen Verträge in der Höhe von 5,5 Milliarden Euro für den Bau und Ausbau von Autobahnen und Bahnverbindungen in Serbien erhalten. (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 22/2017) Neben direkten Investitionen in die Infrastruktur springt China immer öfter als Kreditgeber für die Staaten der Region ein, hier vor allem für Serbien. Serbien erhielt in den letzten Jahren chinesische Kredite in der Höhe von 170 Millionen Euro für den Bau einer strategisch wichtigen Brücke über die Donau und weitere 700 Millionen Euro für den Ausbau eines Wärmekraftwerks. China investierte auch in die Stahlindustrie in Serbien, vor allem in das Stahlwerk in Smederevo, wo – so damals die Medien – chinesische Anleger versprachen, 5200 Arbeitsplätze zu retten. Neben Serbien investiert man auch in die Nachbarschaft und hat beispielsweise in Montenegro Verträge in der Höhe von einer Milliarde Euro für den Bau von Autobahnen abgeschlossen. (ECFR, 6.7.2017) Auch in Mazedonien, das den von Chinesen gekauften strategisch wichtigen Hafen von Piräus mit Serbien und weiter mit Zentraleuropa verbinden soll, zeigt China immer stärkere Präsenz und wirbt mit Investitionen, die durchaus auch von mazedonischer Regierung benötigt werden. Ähnliches gilt für Albanien. (Balkan Insight 13.9.2017)

Alle Westbalkanstaaten sind Teil der sogenannten „16+1“ Plattform (die auch CEE16 genannt wird), die 2011/12 ins Leben gerufen wurde und unlängst mit einem großen Gipfeltreffen der zentral-, mittel- und südosteuropäischen Staats- und Regierungschefs mit China im November 2017 in Budapest

gefeiert wurde. China setzt strategisch und langfristig auf den Ausbau des Vertrauens mit dieser Region Europas, bietet Investitionen und ökonomische Partnerschaften an und setzt auf den Ausbau des kulturellen Austausches. Chinas Aktivitäten verursachen bei vielen in der EU eine wachsende Sorge. (EUISS 2017, The Diplomat 2017) Es gibt Bedenken, dass das chinesische Engagement nicht transparent genug ist, dass die strikten europäischen Vergabegesetze und andere rechtliche Normen nicht eingehalten oder umgangen werden und dass auf Umweltkriterien oder auch kritische zivilgesellschaftliche Stimmen gegen große Infrastrukturprojekte nicht eingegangen wird. Dies könnte schleichend dazu führen, dass das chinesische Modell der autoritären Herrschaft bei illiberalen politischen Führern in der Region Anklang finden kann. Offiziell unterstützt China die EU-Ambitionen der Staaten des Westbalkans. Der Westbalkan stellt in diesem Zusammenhang sogar ein wichtiges logistisches Tor zum EU Raum dar. Deshalb exponiert sich China in der Region – zumindest derzeit – auch kaum politisch und stellt sich keineswegs gegen die EU oder die NATO. Ob hinter wirtschaftlichen Interessen, die derzeit dominieren, in der Zukunft nicht auch andere – und hier durchaus auch geopolitische – Interessen Chinas zum Vorschein kommen werden, lässt sich aus der heutigen Sicht nicht beurteilen.

Die Vorbildwirkung autoritärer Herrschaftsmodelle

Beginnend mit der globalen Finanzkrise des Jahres 2008 haben sich die globalen Koordinaten der Macht und des Einflusses verschoben. Zum Teil erklärt die Schwäche des Westens die Stärke neuer Akteure. Zum Teil nutzen andere globale und regionale Player wie Russland, China oder die Türkei neue Chancen, um ihre Interessen in einer veränderten multipolaren Welt durchzusetzen. Die Tatsache, dass die USA in der Ära Trump sich immer mehr von der Position einer dominanten – demokratisch-liberalen – Macht entfernen, trifft auf eine auch in Europa vorhandene Krise der Demokratie und der liberalen Werte. Die globale Stärkung populistischer und auch autoritärer Werte, die auch im Westen weit verbreitete Sehnsucht der Menschen nach einem starken Mann an der Spitze des Staates, verändern die Konstellationen in der Peripherie Europas. Die EU und die USA sind nicht mehr alleinige Vorbilder für die Entwicklung der Gesellschaften, die demokratischen und liberalen Werte stehen immer mehr unter Beschuss. Dies ist auch jenes Bild, das wir heute am Balkan sehen.

Die Demokratiebegeisterung ist in vielen Staaten des Balkans gering und zum Teil einer Demokratiekrisis gewichen. Wenn in einer neuesten Untersuchung von Pew Research Center zu Zentral- und Osteuropa (Pew Research Center 2017) Serbien als jenes Land ausgewiesen wird, in dem nur 25% der

Bürger von Demokratie als beste Regierungsform überzeugt sind, während zugleich 28% meinen, dass unter bestimmten Umständen nicht-demokratische Regierungen besser sind, und weitere 43% sagen, dass ihnen die Regierungsform vollkommen egal ist, dann sollten die Alarmglocken der VertreterInnen liberal demokratischer Werte in Serbien und in der Region schrill läuten. Die Daten von Nations in Transit oder aus dem Bertelsmann Transformation Index zeigen ebenfalls eine kontinuierliche Erosion der demokratischen Entwicklung in der Region auf. (Freedom House 2017; Bertelsmann Transformation Index 2017) Wir haben es in der Region also mit einem Ausbau von autoritären und illiberalen Herrschaftsformen, die zeitlich mit einem stärkeren Engagement und Einfluss Russlands und der Türkei in der Region zusammentreffen, zu tun. (BiEPAG 2017)

In den Staaten der Region – mit Ausnahme Mazedoniens – kann man die Abnahme der Wahrscheinlichkeit eines kurzfristigen EU-Beitritts als einen wichtigen Faktor für die Schwächung der demokratischen Entwicklungen und auch insgesamt des Einflusses der EU in der Region werten. Auch hier kann ein Zusammenhang zwischen einer größeren russischen (und zum Teil türkischen) Präsenz und der normativen Wirkung, die vom russischen Herrschaftsmodell ausgeht hergestellt werden. In diesem stellt auch die Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG) fest, dass

Russia is playing a weak hand strongly because the EU has been weak. It has underplayed its strength in the region as the main investor, generator of reform and partner. Autocrats use Russia both as a partner and as a bête noire to shore up their support. Russia, together with Turkey, also provides a model, a self-confident proto-type of authoritarian rule within seemingly democratic structures, attractive for aspiring autocrats in the Western Balkans. (BiEPAG 2017)

Wie die oben genannten Statistiken und Entwicklungen in den Beziehungen zwischen dem Balkan, Russland und China (und auch der Türkei) aufzeigen, sehen wir einen Zusammenhang zwischen einer zunehmenden Skepsis hinsichtlich der EU als primäres oder alleiniges Role-Model für die Entwicklung der Gesellschaften am Balkan und einer zunehmenden Sympathie für Russland (und auch die Türkei) mit ihren Herrschaftsmodellen. Von einer direkten Korrelation zu sprechen wäre wahrscheinlich vermessen, ein gewisser Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen lässt sich dennoch nicht leugnen.

Kann die EU entgegensteuern?

Die Frage, die man sich heute in Brüsseler Policy-Kreisen zunehmend stellt, lautet wie man die Zukunft der EU-Integration des Balkans in die euro-atlantischen Strukturen und damit auch den eigenen Einfluss in der Region angesichts des oben beschriebenen geopolitischen Wettstreits gestalten kann.

Es ist offensichtlich geworden, dass jede Schwäche der EU zweifach ausgenutzt wird. Einerseits am deutlichsten sichtbar von Russland, dass sich in der Region klar gegen die EU und die NATO positioniert und autoritäre Herrschaftspraktiken unterstützt und fördert, und andererseits von lokalen Politikern, die sich zwar in der Regel rhetorisch als EU-Pragmatiker präsentieren, sich aber gerne auch der autoritären Putin-Schiene (oder in muslimischen Teilen des Balkans der Erdogan-Schiene) bedienen. In Zeiten von politischen Spannungen, in denen der Druck der Opposition zunimmt und wo der EU-Beitritt in eine unsichere Ferne rückt, wenden auch Pragmatiker wie Edi Rama in Albanien oder Aleksandar Vucic in Serbien bisweilen populistische Mittel an, um die eigene Macht abzusichern. Dabei darf trotz des formalen EU-Pragmatismus auch eine Breitseite gegen die Union selbst oder einzelne Mitglieder der EU nicht fehlen. Dies ist nur so lange möglich, bis die EU-Erweiterungspolitik nicht mehr zu den Prioritäten der Union dazugehört.

Rein technisch betrachtet läuft aber der EU-Integrationsprozess am Balkan scheinbar nach Plan. Verhandlungen werden geführt, neue Kapitel geöffnet, Beitrittsgesuche angenommen. Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, und die Spitzen der Kommission haben im Zuge der jüngsten EU-Reformdebatte unlängst das Jahr 2025 als ein mögliches Beitrittsdatum ins Gespräch gebracht. Dieses Datum wurde zumindest für Serbien und Montenegro, in der neuen Anfang Februar 2018 präsentierten Erweiterungsstrategie der EU, genannt. Die neue EU-Erweiterungsstrategie ist nun zumindest ein Hinweis darauf, dass man sich der Dringlichkeit der Situation vor Ort bewusst ist und dass man seitens der EU bereit ist, die Region stärker als bisher zu unterstützen. Die große Frage ist natürlich, ob die nationalen politischen Eliten in der Region, die sich längst bequem in einer Politik der EU-Mimikry eingerichtet haben, zu harten und schnellen Reformen bereit sind, und vor allem ob sie bereit sind, bedingungslos zu Rechtstaatlichkeit und demokratischen Grundprinzipien zu stehen und autoritären Herrschaftsmodellen abzuschwören.

Die große Frage im Jahr 2018 lautet daher wohl, ob die notwendige Wende in der passiven und technokratischen Erweiterungspolitik der EU herbeizuführen sein wird. Die EU hat sich in den letzten Jahren weder strukturell verändert noch wurde der Bereich der Erweiterungspolitik neu aufgestellt,

was die große Wende in der Westbalkan-Politik der EU nicht unbedingt leichter macht. Mit dem Brexit wird es in vielen EU Mitgliedsstaaten noch schwieriger sein, offensiv für eine Erweiterung um die Westbalkanstaaten einzutreten. Hinzu kommen noch heikle Fragen wie jene nach der Anerkennung des Kosovo aus europäischer Perspektive. Hier gibt es in einigen Mitgliedsstaaten wie z.B. Spanien große Bedenken. Wenn man angesichts der neuen Erweiterungsstrategie und des geplanten Balkan-Gipfeltreffens im Mai 2018 in Sofia von einer graduellen Wende sprechen kann, dann speist sich diese aus neuen Ängsten der EU und einiger Mitgliedstaaten (und hier gehören sicherlich Deutschland und Österreich dazu) in Bezug auf den Balkan. Man könnte diese Angst als eine vor dem „unfinished business“ und vor neuen Unsicherheiten am Balkan beschreiben. Diese Unsicherheiten wurden durch die Relevanz der Westbalkanroute in der Flüchtlingskrise 2015 und die zunehmenden Berichte über islamische Radikalisierung am Balkan initiiert und in der letzten Zeit durch vielfache Krisen zwischen den Nachbarn (wie zwischen Serbien und Kroatien, Serbien und Kosovo, Serbien und Mazedonien etc.) verstärkt. Dazu kommt zentral – wie im Beitrag diskutiert – die Angst vor dem Erstarken des russischen und letztlich auch in Zeiten der EU-Türkei-Turbulenzen des türkischen Einflusses am Balkan. Hier besteht die Sorge, dass jegliche Schwäche der EU von Putin oder auch Erdogan genutzt werden kann. Derzeit sind vor allem diese Ängste jene treibende Kraft, die zwangsläufig zu mehr Aufmerksamkeit für die Region führt. Ob das durch diese Ängste bedingte Engagement tatsächlich zu einer Wende in der EU-Politik gegenüber dem Balkan führen und ob die EU damit in der Lage sein wird, dem Einfluss Russlands aber auch Chinas und der Türkei in der Region mittel- bis langfristig entgegenzuwirken und sich wieder als das unumstrittene- demokratische – Role-Model zu positionieren, darf bezweifelt werden.

Die Türkei und der Westen: Eine beständig wechselhafte Beziehung

Hakan Akbulut

Seien es die Beziehungen der Türkei zu einzelnen EU-Staaten und der EU oder auch zu den USA, sie alle waren in den letzten Jahren von Spannungen gekennzeichnet. Zu Beginn des Jahres 2018 war zwar eine Deeskalation und Entspannung in den Beziehungen zu den erstgenannten – darunter allen voran Deutschland – zu beobachten. Dies täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass sich nun ein Konsens in der Frage zu etablieren scheint, dass die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei auf eine neue Grundlage gestellt werden müssen, und dass die Frage nach einer eventuellen Vollmitgliedschaft der Türkei in der Union endgültig ad acta gelegt wird. Deutlich wurde dies beispielsweise beim Besuch des türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan beim französischen Präsidenten Emmanuel Macron am 5. Januar 2018. Während eine Reihe von Verträgen (u. a. über die Entwicklung und Produktion von Luft- und Raketenabwehrsystemen und den Erwerb von Passierflugzeugen) unterzeichnet wurden, stellte der französische Präsident die Notwendigkeit in den Raum, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU neu zu denken – nicht im Sinne oder im Rahmen einer EU-Integration, aber „vielleicht“ auf der Grundlage einer Kooperation oder Partnerschaft (vgl. France 24 2018). Erdoğan nutzte die Gelegenheit, um einmal mehr darauf hinzuweisen, dass die Türkei seit 1963 im Wartezimmer der EU verweile und nicht ewig auf eine Aufnahme warten könne (vgl. ebd.). Obgleich also der Beitrittsprozess noch nicht formell beendet wurde, seine Wiederbelebung wird offensichtlich weder von der einen noch der anderen Seite angestrebt. Aufschlussreich sind in diesem Sinne die Koalitionsvereinbarungen bzw. Regierungsprogramme der Parteien in Deutschland, den Niederlanden oder auch Österreich, die im vergangenen Jahr (2017) die Wahlen zu ihren Gunsten entscheiden konnten (siehe dazu auch Pierini 2018a). Vergleichsweise zurückhaltend ist noch die Wortwahl des Dokumentes, das die Ergebnisse der Sondierungsgespräche zwischen der CDU, CSU und der SPD zusammenfasst (Ergebnisse 2018, 7): Einerseits wird die Bedeutung der Türkei als wichtiger Partner und Nachbar betont, andererseits wird aber mit Verweis auf die Verschlechterung der Situation in Fragen der Demokratie, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit festgestellt, dass vor diesem Hintergrund Verhandlungskapitel weder geöffnet noch geschlossen werden könnten. Zudem soll es auch bei der Visa-Liberalisierung und der Erweiterung der Zollunion keine Fortschritte geben, solange die Türkei die „notwendigen Verpflichtungen“ nicht erfüllt.¹ Im niederländischen Koalitions-

¹ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass auch die Auszahlung der Vortrittsbeihilfen an die Türkei nach dem gescheiterten Putschversuch immer öfter in Frage gestellt wurde. Auf dem EU-Gipfel im Oktober 2017 wurde schließlich beschlossen, dass im Jahr 2018 € 105 Mio. weniger an die Türkei ausgezahlt werden sollen als in einem ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission zunächst vorgesehen (vgl. Standard 2017).

abkommen werden genauso eine Verschlechterung der Menschenrechtslage sowie verstörende Entwicklungen in Fragen der Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit konstatiert und darauf hingewiesen, dass die EU sich dafür entschieden habe, die Beitrittsverhandlungen zunächst nicht abzubrechen. Unter diesen Bedingungen würden die Niederlande eine alternative Form der Kooperation mit der Türkei anstreben, heißt es sodann im Koalitionsabkommen (Confidence in the Future 2017, 54). Die Formulierung in der Koalitionsvereinbarung zwischen der ÖVP und der FPÖ fällt unmissverständlich aus: „Keine Zustimmung zu einem EU-Beitritt der Türkei. Verbündete zur Erreichung des endgültigen Abbruchs der EU-Beitrittsverhandlungen zu Gunsten eines Europäisch-Türkischen Nachbarschaftskonzeptes werden gesucht“ (Zusammen 2017, 23). Diese klare Positionierung hinderte aber die AußenministerInnen beider Länder zunächst nicht daran, einen Kurs der Entspannung einzuschlagen und zumindest erste Maßnahmen zur Normalisierung der Beziehungen zu ergreifen.²

Werden die Beziehungen zu den USA betrachtet, so haben sich beide Seiten angesichts der großen und vielschichtigen Problemfelder bei einem Besuch des US-amerikanischen Außenministers Rex Tillerson Mitte Februar 2018 dafür entschieden, unterschiedliche Arbeitsgruppen zu ihrer Behandlung und, im Idealfall, Überbrückung einzurichten. Zentrale Stellung nimmt die US-Unterstützung für die YPG (Volksverteidigungseinheiten), dem syrischen Ableger der PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) ein³, und in diesem Zusammenhang wiederum die Präsenz von YPG-KämpferInnen in der syrischen Ortschaft Manbij.⁴ Für zusätzliche Verstimmung und Unmut sorgte in Ankara zuletzt die Ankündigung des US-Central Command (CENTCOM) im Januar 2018, die USA würden in den in Syrien kontrollierten Gebieten eine Grenzschutztruppe bestehend aus 30.000 Mann aufstellen, wobei die Hälfte dieser

Gleichzeitig wurde die Auszahlung von weiteren € 70 Mio. an Fortschritte in Fragen der Rechtstaatlichkeit gebunden (ebd.).

² So wurde die türkische Blockade der Kooperation zwischen der NATO und Österreich (im Rahmen des NATO-Partnerschaftsprogramms) teilweise aufgehoben. Zudem wurde die Wiederaufnahme von Grabungen durch österreichische ArchäologInnen in Ephesos vereinbart. Die Frage des EU-Beitritts der Türkei hingegen wurde nach Angaben der österreichischen Außenministerin Karin Kneissl in den Gesprächen mit ihrem Amtskollegen Mevlüt Çavuşoğlu „bewusst“ ausgeklammert (Türkisches Außenministerium 2018).

³ Daniel R. Coats, Direktor der nationalen Geheimdienste der USA, bezeichnet in seinem Statement/Bericht an den Geheimdienstausschuss des US-Senats die YPG als „the Syrian militia of the Kurdistan Workers’ Party (PKK)“ (Coats 2018, 21).

⁴ Der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu machte in diesem Sinne nach dem Treffen mit seinem US-amerikanischen Amtskollegen klar, dass die Lösung der Manbij-Frage eine Voraussetzung für die Wiederherstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen den beiden NATO-Partnern darstelle. Schließlich hatte die US-amerikanische Seite auf höchster Ebene den türkischen Verbündeten im Sommer 2016 zugesichert, die YPG würde sich nach der Einnahme der Ortschaft vom IS wieder auf das Gebiet östlich des Euphrats – eine rote Linie, die die türkische Regierung für die Ausdehnung des Operationsgebiets der YPG, deklariert hatte – zurückziehen. Sonst würde die YPG die Unterstützung der USA verlieren, hatte im August 2016 der damalige US-Vizepräsident Joe Biden während seines Besuchs in Ankara verkündet (siehe Akbulut 2016, 22). Weder verließ die YPG Manbij, noch wurde die US-amerikanische Unterstützung für die YPG eingestellt. Ganz im Gegenteil bauten die USA ihre Zusammenarbeit mit der YPG in den folgenden Monaten aus und statteten diese mit Waffen und Material im Kampf gegen den IS (Islamischer Staat) aus.

Kräfte von den SDF (Syrian Democratic Forces), deren zentrales und bestimmendes Element die YPG darstellt, gestellt würden. Schließlich widersprach dies auch der wiederholten Zusicherung der US-Seite, dass die Zusammenarbeit mit der YPG lediglich taktisch, temporär und transaktional sei, und deutete im Lichte der US-Zielsetzungen in Syrien und in der Region auf eine langfristig angelegte Kooperation mit der YPG hin.

Aus Perspektive der türkischen Regierung unterstützt der NATO-Partner jedoch nicht nur den syrischen Ableger der PKK, die (mit Unterbrechungen) seit 1984 einen bewaffneten Kampf gegen den türkischen Staat führt und Terrorakte verübt und somit ganz oben auf der Bedrohungsliste steht, sondern gewährt auch Fethullah Gülen Unterschlupf, den sie für den vereitelten Putschversuch des 15. Juli 2016 verantwortlich macht. Die Auslieferungsgesuche der Türkei blieben bis dato erfolglos, wobei die US-amerikanische Seite auf die Zuständigkeit der Justiz in dieser Sache verweist.

Was wiederum Unbehagen auf US-amerikanischer Seite bereitet, ist die türkische Entscheidung, S-400 Luft- und Raketenabwehrsysteme von Russland zu beziehen. Im Raum stehen sogar mögliche Sanktionen gegen türkische Rüstungsunternehmen für den Fall, dass das Vorhaben tatsächlich realisiert wird. Laut türkischen Angaben wurde der Vertrag jedoch bereits unterschrieben und eine Akontozahlung getätigt.⁵ Auch die türkische Offensive gegen die YPG in Afrin wird von den USA zumindest als eine ungelegene Ablenkung im Kampf gegen den IS betrachtet, zumal die YPG einen Teil ihrer KämpferInnen in diese Region verlegt hat. Die türkisch-amerikanischen Differenzen bezüglich der Rolle der YPG und ihrer Stationierung in Manbij gingen so weit, dass noch bis zum Besuch Tillersons in Ankara im Februar 2018 das Szenario einer militärischen Konfrontation zwischen den beiden NATO-Partnern in Syrien im Raum stand und durch Aussagen beider Seiten befeuert wurde.

Im Gegensatz hierzu scheint gerade in Syrien die Kooperation und Abstimmung zwischen der Türkei und Russland zumindest seit dem Sommer 2016 deutlich besser zu funktionieren. Ohne russisches Einverständnis und Duldung wären die türkischen Militäroperationen in Syrien („Euphrat-Schild“ und „Olivenzweig“) schließlich nicht möglich gewesen. In Erinnerung zu rufen gilt auch, dass Staatspräsident Erdoğan – der mehrmals die Abhaltung eines Referendums über den Abbruch der Beitrittsge-

⁵ Von Sanktionen bzw. Strafzahlungen könnte bald auch die türkische staatliche Bank Halkbank betroffen sein. Der Ex-Vizedirektor der Bank sitzt in den USA in Haft und wurde von einem US-Gericht für schuldig befunden, Beihilfe zur Umgehung der Sanktionen gegen den Iran geleistet zu haben. Die Verkündung des Strafausmaßes soll im April 2018 erfolgen. Dadurch stellt sich die Frage, ob und mit welchen Sanktionen/Strafzahlungen die Halkbank belegt werden wird. Für weitere Verstimmung in den Beziehungen sorgte auch die Inhaftierung von US-StaatsbürgernInnen und MitarbeiterInnen von konsularischen Vertretungen der USA in der Türkei, was sogar dazu führte, dass in diesen für ein paar Wochen keine Visa mehr vergeben wurden.

sprache mit der EU als eine mögliche Option ins Spiel gebracht hat – öfter als nur einmal die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (der allen voran Russland und China angehören) thematisiert hat.

Was bedeuten diese Entwicklungen für die Zukunft der Beziehungen zwischen der Türkei und der EU sowie den USA und für den Einfluss der letztgenannten auf die Türkei? Wendet sich das Land von seinen traditionellen Partnern ab und rutscht in eine russische Einflussosphäre hinein? – Es gilt hier, diese Fragen zu diskutieren und zu beantworten. In diesem Sinne werden die Beziehungen der Türkei zur EU, zu den USA sowie zu Russland unten zunächst getrennt einer Analyse und Bewertung unterzogen, bevor auf dieser Grundlage abschließend eine Gesamtbewertung vorgenommen und Aussagen über die künftige Ausrichtung der türkischen Außenpolitik getroffen werden.

Vom Beitrittskandidaten zum Partner und Pufferstaat

Die Möglichkeiten der EU auf die innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei sowie auf die außenpolitischen Entscheidungen des Landes Einfluss zu nehmen, sind mit dem Wegfall der Beitrittsperspektive deutlich geschwunden. Dies hat sich wohl in der Zeit seit dem gescheiterten Putschversuch vom 15. Juli 2016 deutlich gezeigt. Im Gegensatz hierzu hatte die Verleihung des Kandidatenstatus an das Land im Jahr 1999 und insbesondere die Entscheidung im Jahr 2002, mit der Türkei Beitrittsgespräche aufzunehmen, sollte die Kommission zwei Jahre später die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bestätigen, wesentlich zur Verabschiedung von weitreichenden Reformen in unterschiedlichen Bereichen beigetragen. So wurde beispielsweise ein neues Strafgesetzbuch verabschiedet, das Zivilrecht novelliert, die Minderheitenrechte wurden gestärkt, und die Macht der Militärs zumindest auf dem Papier beschnitten. Der EU-Faktor ist hierbei als ein Anker und Katalysator in einem Reformprozess zu verstehen, der seinen Ursprung in den internen Dynamiken des Landes hatte und vor einem vergleichsweise günstigeren sicherheitspolitischen Kontext stattfand. Die EU-Perspektive wirkte sich auch positiv auf die Beziehungen des Landes zu Griechenland sowie auf die Bemühungen zur Lösungsfindung auf der geteilten Mittelmeerinsel Zypern aus. Der Annäherungsprozess mit Griechenland führte de facto zu einem Einfrieren der Konflikte in der Ägäis, während die Türkei den Annan-Plan zur Wiedervereinigung Zyperns unterstützte.

Im Endeffekt aber konnten bis dato beide Problemfelder nicht gelöst werden. Dies schlug sich sehr bald im Fortgang der Beitrittsverhandlungen nieder: 2006 entschied der Rat, dass acht Kapitel nicht

für Verhandlungen freigegeben werden, solange die Türkei ihren Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zu ihrem Assoziationsabkommen mit der Union nicht nachkam und ihre Häfen und Flughäfen für griechisch-zypriotische Schiffe und Flugzeuge nicht öffnete. Darüber hinaus hat die Republik Zypern 2009 unilateral die Verhandlungen in sechs Kapiteln mit einem Veto belegt. Zwei Jahre zuvor hatte auch Frankreich mit der Begründung, dass Themenfelder, die lediglich für potentielle künftige Vollmitglieder relevant seien, nicht mit der Türkei verhandelt werden sollten, ihrerseits im Falle von fünf Kapiteln ein Veto ausgesprochen. Wenngleich ein Teil dieser Vetos später aufgehoben wurden, so reflektierte dieser Schritt des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy ein grundlegendes Problem in den EU-Türkei Beziehungen: Obwohl sogar Beitrittsgespräche aufgenommen worden waren, gab es in der Frage, ob das Land tatsächlich zu Europa gehörte und jemals in die EU aufgenommen werden sollte, keinen Konsens. So überrascht es nicht, dass der Beitrittsprozess bereits vor der autoritären Wende in der Türkei deutlich an Schwung verloren und beinahe zum Erliegen gekommen war. Die Flüchtlingsfrage und daraus resultierende Notwendigkeiten brachten zwar einen konjunkturellen Aufschwung in den EU-Türkei Beziehungen, konnten jedoch auch keine qualitative Neubewertung der Türkeifrage und eine nachhaltige Wiederbelebung des Beitrittsprozess bewirken. Mit dem Abbau der Rechtstaatlichkeit und der Demokratie in der Türkei, den Konflikten im und um das Land (siehe den Zusammenbruch des Friedensprozesses mit der PKK und das Wiederaufkommen der Kämpfe, die Anschläge der PKK sowie des IS in türkischen Städten, sowie Kriege und Chaos in Syrien und im Irak,...) sowie dem Aufstieg des Rechtspopulismus und steigender EU-Skepsis in vielen europäischen Ländern, war das Ende des Beitrittsprozesses letztendlich de facto besiegelt, wenngleich dieser bis dato nicht formell beendet wurde.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die EU abseits des Beitrittsprozesses keine anderen Mittel und Möglichkeiten zur Einflussnahme zur Verfügung hätte. Gemeinsame Interessen und Kooperationsfelder bergen das Potential für die Anwendung der Konditionalität als Vehikel der Einflussnahme außerhalb des Rahmens der Beitrittsgespräche. Ein Beispiel hierfür sind das Rücknahmeabkommen und in Verbindung hierzu die Visaliberalisierung. Während sich die Türkei mit dem ersteren zur Rücknahme von Personen verpflichtete, die sich unrechtmäßig in der EU aufhielten und nachweislich über die Türkei eingereist waren, sollte es im Gegenzug türkischen StaatsbürgerInnen ermöglicht werden, für einen Zeitraum von maximal 90 Tagen ohne Visum in die EU einzureisen. Dies wiederum wurde an die Vorüberfüllung von 72 Kriterien gekoppelt, die nicht bloß Aspekte wie etwa Dokumentensicherheit betreffen, sondern etwa auch Grundrechte und Korruptionsbekämpfung. Bis dato wurden zwar nicht alle „Benchmarks“ von der Türkei erfüllt, zuletzt wurde jedoch verkündet, die Türkei habe der EU-Kommission Vorschläge zur Erfüllung der noch offenen Kriterien unterbreitet. Dieses Model der Kon-

ditionalität könnte somit auch in anderen Kooperationsfeldern zur Anwendung kommen, wobei seine erfolgreiche Anwendung natürlich nicht in jedem einzelnen Fall garantiert sein wird. Wie effektiv die Konditionalität außerhalb des Rahmens des Beitrittsprozesses angewandt werden kann, wird sich wohl auch bei den Bemühungen zur Reform der Zollunion zeigen. In dieser Frage strebt die EU-Kommission genauso eine Verknüpfung mit demokratiepolitischen Kriterien an. Ob aber eine Realisierung dieses Vorhabens (also der Modernisierung) möglich sein wird, ehe in der Zypernfrage zumindest Fortschritte erzielt worden sind, bleibt fraglich.

Die letztgenannten Beispiele zeigen bereits, dass Quidproquos das zentrale Element der gegenseitigen Einflussnahme darstellen werden. Als kurze Zeit nach Aufnahme der Beitrittsgespräche klar wurde, dass ein Beitritt zumindest auf absehbare Zeit nicht realistisch war, wurde der Beitrittsprozess von der türkischen Regierung als ein Vehikel zur Erreichung eigener Modernisierungs- bzw. Reformziele definiert. Die ideelle bzw. „identitäre“ Komponente, wonach die Aufnahme der Türkei nicht bloß einen erfolgreichen Abschluss dieses Modernisierungsvorhabens signalisieren, sondern zugleich die Zugehörigkeit der Türkei zu Europa und ihre europäische Identität bestätigen sollte, spielt in diesem Sinne keine Rolle mehr (siehe dazu auch Kramer 2013, 88). Die europäische Verankerung und die westliche Dimension der türkischen Außen- und Sicherheitspolitik bleiben zwar erhalten, die Türkei streckt sich jedoch zugleich in andere Richtungen aus und strebt einen Ausbau ihrer Beziehungen mit anderen Ländern und Regionen an (was nicht ganz neu ist, aber stärker forciert wird; siehe dazu unten). Als Beispiel dient die relativ erfolgreiche Politik gegenüber dem Nahen Osten bis zum Ausbruch des „Arabischen Frühlings“. Eine in alle Richtungen ausgerichtete Außen-, Sicherheits-, und Handelspolitik stellt in diesem Sinne keinen Bruch mit dem Westen dar, sondern signalisiert laut Oğuzlu (2008) eine pragmatischere und rationalere Ausrichtung gegenüber der EU (und den USA). Dass dadurch unterschiedliche Dimensionen zu unterschiedlichen Zeiten und unter variierenden Bedingungen stärker bespielt werden oder unterschiedlich zur Geltung kommen werden, und dass hierbei auch negative Interferenzen und Wechselwirkungen entstehen können, hat sich in den letzten Jahren wohl deutlich gezeigt. Die Interessen und Prioritäten der EU und der Türkei in Regionen wie dem Nahen Osten werden nicht immer die gleichen sein und dürften auch künftig Spannungen verursachen.

Die Türkei bleibt natürlich auch aus europäischer Perspektive ein wichtiger Partner in wirtschafts- und sicherheitspolitischen Belangen und nimmt zugleich die Rolle eines Puffers zu einem von Konflikten gezeichneten und Krisen geschüttelten Nahen Osten ein. Dies schließt eine Vertiefung der Kooperation bzw. Integration in spezifischen Bereichen von gemeinsamem Interesse natürlich nicht aus

(siehe z.B. die Migrations- und Flüchtlingsfrage, Handelsbeziehungen, Energiesicherheit oder Terrorismusbekämpfung; siehe dazu auch Müftüler-Baç 2017). Insbesondere In diesen Feldern könnte somit auch die Konditionalität zur Anwendung kommen.

Es gilt insgesamt weiterhin das, was bereits vor Jahrhunderten für diese beständig wechselvolle schwierige Beziehung galt: „In Ottoman Turkey's relations with Europe, therefore, we find the strange combination of a sense of being inevitably yoked together co-existing with a feeling of rejection. The feeling on both sides has been a sense of being inextricably bound together, even if this situation was not to the taste of either party“, stellt Deringil im Hinblick auf den Charakter der Beziehungen zwischen dem Osmanischen Reich und Europa fest (Deringil 2007, 716). Ähnlich klingt es, wenn EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn festhält, die Türkei sei eines der wichtigsten Nachbarländer der EU und man könne sich die Nachbarn nicht aussuchen (vgl. Jentsch 2017). An anderer Stelle gab der Kommissar an, dass es kurzsichtig wäre, sich voneinander loszusagen (vgl. European Commission 2017). Schließlich sei Geographie Schicksal und beide Seiten hätten gemeinsame Interessen in unterschiedlichen Bereichen wie Sicherheit, Handel, Energie oder Migration. Vor diesem Hintergrund sei die strategische Frage vielmehr, „whether these shared interests and common gains are best pursued together in an EU accession context – which is increasingly fictional anyway, given Turkey's trajectory, or in an alternative, more realistic yet still ambitious and comprehensive setting“ (zitiert nach ebd.).

Die Türkei und die USA: Eine nicht minder komplizierte Beziehung

Die Beziehungen der Türkei zu den USA waren analog zu den Beziehungen zu der EU konstant wechselhaft. Widersprüche, Gegensätze, Differenzen und Spannungen sind für die Beziehungen zwischen den beiden NATO-Partnern alles andere als „atypisch“. Somit sind sie gleichzeitig als resilient einzustufen. Von Anfang an standen sicherheitspolitische Aspekte und Interessen im Zentrum dieser Beziehung, wobei die sowjetische Bedrohung als Bindeglied wirkte, wenngleich auch hier das Zypernproblem und der türkisch-griechische Konflikt sogar zu Zeiten des Kalten Krieges für deutliche Verstimmungen und Differenzen zwischen den beiden Partnern sorgten. Der „berühmte“ Johnson-Brief aus dem Jahr 1964, um die Türkei von einer möglichen militärischen Intervention auf Zypern abzubringen, stellt bis heute einen zentralen Referenzpunkt in Abhandlungen über die türkische Außenpolitik in der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges dar und wird als eine Art Wendepunkt in der außenpolitischen Ausrichtung der Türkei gesehen. Der Umstand, dass Präsident Lyndon B.

Johnson die Beistandsverpflichtung im Falle einer sowjetischen militärischen Reaktion auf eine eventuelle türkische Intervention auf Zypern in Frage stellte, kam für die türkische Seite unerwartet. Johnsons Brief führte zu großem Vertrauensverlust und zeigte die Notwendigkeit einer Diversifizierung in der Außenpolitik auf. Johnson hatte zudem festgestellt, dass die Türkei die von den USA bezogenen Waffen nicht auf Zypern einsetzen dürfte. Als die Türkei zwar nicht 1964 aber 10 Jahre später auf Zypern militärisch intervenierte, verhängte der US-Kongress (gegen das Anraten der Administration) tatsächlich ein Waffenembargo gegen das Land, welches von 1975 bis 1978 in Kraft war. Nach Angaben des damaligen NATO-Oberkommandierenden General Alexander Haig hatte das Embargo die Effektivität der türkischen Streitkräfte um die Hälfte beschnitten (vgl. Sezer 1981, 25). Etwa drei Jahre nach Verhängung des Embargos waren beispielsweise 200 türkische Kampffjets nicht flugtauglich und mussten am Boden bleiben, da die Türkei keine Ersatzteile beziehen konnte (vgl. Tülümen 1998, 183). Während der Invasion selbst drohten die USA für den Fall, dass die Türkei einem Waffenstillstand auf Zypern nicht zustimmte, auch damit, die in der Türkei stationierten Nuklearwaffen aus dem US-Arsenal abziehen (Callaghan 1987, 345). Die türkische Seite reagierte damals mit einem Ausbau ihrer Beziehungen zu den Ländern des Ostblocks und zu den arabischen Staaten. In Folge der Verhängung des Embargos im Jahr 1975 wurden sämtliche US-Anlagen mit der Ausnahme des Luftwaffenstützpunktes Incirlik unter türkische Kontrolle gestellt. Zudem wurden US Abhör- und Überwachungsinstallationen im Land abgestellt (vgl. Akbulut 2005). Auch eine Verbesserung der Beziehungen mit der Sowjetunion selbst wurde angestrebt. In den 1970er Jahren war die Türkei jenes Land außerhalb des Ostblocks, das die höchsten Summen an Wirtschaftshilfe aus Moskau bezog (Stearns 1992, 38-39). Im Jahr 1978 unterschrieben beide Seiten ein Dokument über gutnachbarschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (Karaosmanoğlu 1988, 299) und im selben Jahr erklärte der damalige türkische Premierminister Bülent Ecevit, dass die Sowjetunion für die Türkei keine Bedrohung darstelle (Sezer 1981, 33). Auch in der Anwendung der Montreux Konvention (diese regelt die Durchfahrt durch die türkischen Meeresengen) zeigte sich die Türkei gegenüber den USA zeitweise strenger als gegenüber der Sowjetunion. Darüber hinaus wurde während des arabisch-israelischen Krieges 1973 der türkische Luftraum für US-amerikanische Flugzeuge gesperrt, während sowjetischen Maschinen die Überflugerlaubnis erteilt wurde (Karaosmanoğlu 1988, 300). All diese Maßnahmen (diese Liste könnte noch erweitert werden) wurden von den NATO-Verbündeten USA und Türkei noch während des Kalten Krieges getroffen und illustrieren, dass ihr Bündnis eine gewisse Elastizität und Flexibilität aufweist und bis zu einem Grad auch Verhalten toleriert, welches auf den ersten Blick mit einem Bündnisverhältnis unvereinbar erscheint.

Hatten während des Kalten Krieges in erster Linie das Zypernproblem und der Konflikt mit Griechenland die Beziehungen zwischen den USA und der Türkei deutlich belastet, so rückte nach dessen Ende der Nahe Osten verstärkt in den Vordergrund. Die Türkei stellte sich im ersten Irak-Krieg 1991 auf die Seite der USA, die auch von der Türkei aus Angriffe auf das Land flogen. Die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Konsequenzen und Folgekosten des Krieges aber sorgten für deutlichen Unmut und Verstimmung in Ankara. Zum einen befürchtete die Türkei, dass die im Norden Iraks etablierte Flugverbotszone und Schwächung der Zentralregierung die Tür zur Gründung eines kurdischen Staates an ihrer Südgrenze führen und in der Konsequenz auch ihre eigene territoriale Integrität gefährden könnte. Zudem würde von diesem Machtvakuum auch die PKK profitieren.⁶ Darüber hinaus sollte die Türkei die finanziellen Kosten des Embargos bzw. ihren Verdienstausschlag mit \$ 40 Mrd. beziffern (vgl. Altunışık/Martin 2011, 575).

Der zweite Irak-Krieg von 2003 wurde sogar noch vor Aufnahme der Kampfhandlungen zu einer Belastungsprobe: Obwohl die türkische Regierung und die USA eine Einigung über die Stationierung von US-Truppen in der Türkei erzielt hatten, die sodann vom Norden in den Irak einmarschieren würden, und die Türkei im Gegenzug weitreichende militärische wie finanzielle Unterstützung von den USA erhalten würde (darunter auch den Ausbau und Modernisierung von einer Reihe von türkischen Militärstützpunkten), sollte diese Einigung überraschend vom türkischen Parlament abgelehnt werden. Dies wiederum zwang die USA dazu, ihre Kriegspläne zu revidieren.⁷ Zu diesem Zeitpunkt hatten die USA offenbar im Glauben, die Zustimmung des Parlaments sei nur mehr Formsache, bereits damit begonnen, Kriegsgerät in die Türkei zu verschiffen. Nach dem Krieg wurden erneut türkische Sorgen über eine Unabhängigkeit des kurdischen Nordens akut (vgl. Larrabee 2010, 14). Vor allem die Untätigkeit der USA gegenüber der PKK, die vom Nordirak aus vermehrt türkische Armeeposten angriff, führte zu deutlichen Spannungen (siehe dazu auch Hill/Taşpınar 2006, 82-83). Die USA gaben lange Zeit auch kein grünes Licht für grenzüberschreitende Operationen der türkischen Armee, weil sie keine Destabilisierung des Nordirak riskieren wollten. Um den türkischen Sorgen Rechnung zu tragen wurde 2006 jedoch ein „trilateraler Mechanismus“ unter Beteiligung der Türkei, des Irak und der USA ins Leben gerufen. Dies sollte ein koordiniertes Vorgehen gegen die PKK in der Region ermöglichen. Als jedoch dieser

⁶ Gleichzeitig beteiligte sich die Türkei an den Operationen zur Überwachung- und Durchsetzung der Flugverbotszone, die von der Türkei aus geflogen wurden, was lange Zeit innenpolitisch für hitzige Debatten sorgte. Im Gegenzug für diese Beteiligung duldeten die US-Amerikaner wiederum grenzüberschreitende Operationen der Türkei gegen die PKK (vgl. Uzgel 2001, 261-263).

⁷ „Many U.S. officials saw the vote as a lack of solidarity on Turkey's part and a betrayal of a loyal ally“, streicht in diesem Zusammenhang Larrabee (2010, 12) hervor.

Mechanismus keine greifbaren Resultate hervorbrachte, die Angriffe der PKK fortgesetzt wurden, und die Türkei erneut mit einem Einmarsch drohte, erklärten sich die USA dazu bereit, der Türkei Aufklärungsinformationen für begrenzte Luftschläge gegen die PKK bereitzustellen (jedoch zeitversetzt bzw. mit einer zeitlichen Verzögerung). Die Türkei sollte schließlich im Februar 2008 eine Militäroffensive von kurzer Dauer im Nordirak ausführen.

Wie diese Ausführungen zeigen, ist die PKK-Problematik in den Beziehungen zwischen den USA und der Türkei nicht ganz neu. Sie wurde jedoch durch die Entwicklungen im Norden des Irak und insbesondere in Syrien in den Jahren seit 2014 deutlich verschärft und erlangte mit der direkten Zusammenarbeit zwischen den USA und dem syrischen Ableger der PKK eine neue Dimension. Wie der eingangs angesprochene Besuch Tillersons zeigt, erfordert dieser Umstand eine Lösungsfindung oder zumindest die Formulierung eines Modus Vivendi mit den USA. Dieses Problem lässt sich also trotz aller Rhetorik nicht gegen, sondern nur mit den USA lösen oder zumindest eindämmen. Ähnliches galt schließlich auch für die Beziehungen mit Russland, das genauso die YPG unterstützt, und war einer der Gründe für die Wiederannäherung und rasche Normalisierung der Beziehungen nach dem Zwischenfall vom November 2015, als ein russischer Kampffjet von der Türkei abgeschossen worden war. Ohne diese Normalisierung wären weder die Operation Euphrat-Schild noch die Offensive Olivenzweig möglich gewesen. Es ist offenkundig, dass sich die Prioritäten der Türkei in Syrien im Fortlauf des Krieges verschoben haben. Nun gilt es vorrangig, die Errichtung eines kurdischen De-Facto-Staates unter Kontrolle der PKK zu verhindern und die von dieser in den vergangenen Jahren erzielten politischen, militärischen sowie territorialen Zugewinne möglichst rückgängig zu machen. Dies erfordert die Zusammenarbeit mit den USA, denen gegenüber die türkischen Verantwortlichen die Dringlichkeit und Bedeutung dieser Frage wiederholt bekräftigt haben. Die Situation ist bis zu einem gewissen Grade ambivalent und widersprüchlich: So sehr die US-amerikanische Unterstützung für und Zusammenarbeit mit der YPG die Beziehungen mit der Türkei belasten und das Vertrauen der türkischen Seite (inklusive der Öffentlichkeit) untergraben mag, so sehr macht sie auch einen Dialog und eine Abstimmung mit den USA notwendig.

Welche Formel schließlich gefunden werden wird, lässt sich heute nicht voraussehen. Nach Aussagen des türkischen Verteidigungsministers Nurettin Canikli bot ihm sein US-amerikanischer Amtskollege James Mattis noch im Februar 2018 an, den Kampf der Türkei gegen die PKK im

Nordirak zu unterstützen und darüber hinaus die YPG von der PKK abzuspalten und diese sogar gegen die PKK kämpfen zu lassen (vgl. Diken 2018). Canikli selbst hielt fest, dass dies nicht glaubwürdig sei und er sich von den USA eine realistische Formel erwarte. Der Entwurf einer solchen Formel wird wohl Kreativität erfordern. Am wahrscheinlichsten erscheinen aus heutiger Perspektive US-amerikanische Taktiken zur Schadensbegrenzung, die Zugeständnisse und Unterstützung für die Türkei in unterschiedlichen Fragen mit sich bringen könnten, ohne der türkischen Maximalforderung, die Unterstützung für die YPG zur Gänze einzustellen, zu entsprechen.⁸

Eine der Fragen, der sich beide Seiten im Rahmen von Arbeitsgruppen widmen wollen, ist der Kauf von S-400 Luft- und Raketenabwehrsystem von Russland. Die Türkei strebt seit Jahren den Erwerb solcher Systeme an, wobei sie im Einklang mit ihrer seit Jahrzehnten verfolgten Strategie, ihre Abhängigkeit von außen zu reduzieren und die eigene Rüstungsindustrie weiterzuentwickeln, besonderes Augenmerk auf Technologietransfer und Koproduktion legt.⁹ Genau in diesen Punkten orten die türkischen EntscheidungsträgerInnen eine mangelnde Bereitschaft auf Seiten von US-amerikanischen und europäischen Firmen zur Kooperation und beklagen, dass diese zwei Aspekte in ihren Angebotslegungen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt würden. Dies hatte die Türkei auch dazu veranlasst, eine vorläufige Übereinkunft über den Bezug von Luft- und Raketenabwehrsystemen aus chinesischer Produktion zu treffen. Damals schon machten die NATO-Partner klar, dass chinesische Systeme nicht in die NATO-Infrastruktur integriert werden könnten (was den Mehrwert dieser Systeme reduziert hätte). Die USA warnten vor den zu erwartenden negativen Implikationen für die Kooperation mit US-Firmen und für andere gemeinsame Rüstungsprojekte (siehe die Entwicklung und den Erwerb des neuen Kampffjets F-35), zumal die betroffene chinesische Firma von den USA wegen Verletzung des „Iran, North Korea and Syria Non-Proliferation Act“ mit Sanktionen belegt worden war. Schließlich gab die Türkei mit der Begründung, die chinesische Seite würde keinem Technologietransfer in ausreichendem Maße zustimmen, dieses Vorhaben auf.

⁸ Angesichts des Umstandes, dass die Türkei die Überquerung des Euphrat als eine rote Linie für die YPG formuliert hatte, wäre es zumindest denkbar, dass die USA in der Frage von Manbij der türkischen Seite entgegenkommen. Gleichzeitig richtet sich die türkische Aufmerksamkeit immer mehr auf die PKK-Stellungen im Nordirak. Sie wird wohl versuchen, die Landbrücke zwischen den von der PKK in Syrien und im Nordirak kontrollierten Gebieten zu unterbrechen und somit die YPG im Gebiet zwischen dem Euphrat und der irakischen Grenze zumindest von drei Seiten zu isolieren. Die US-amerikanische Unterstützung könnte im Mindestfall darin bestehen, nicht gegen ein solches Vorgehen aufzutreten oder gar Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

⁹ Das ist eine Zielsetzung, die insbesondere die AKP-Regierung seit ihrer Amtsübernahme konsequent verfolgt. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass sich in vielen Bereichen eine Zusammenarbeit mit ausländischen Firmen als unumgänglich erweist.

Technologietransfer soll im aktuellen Vertrag mit Russland nur für den Fall vorgesehen sein, dass die vertraglich vereinbarte Option über den Bezug von zusätzlichen Batterien tatsächlich genutzt und wirksam wird (vgl. Bekdil 2017a). Dass Russland aber tatsächlich einem Technologietransfer und einer Koproduktion zustimmt, wird bezweifelt. Für die türkische Seite dürfte es in diesem Fall vor allem darum gehen, fertige Systeme rasch zu beziehen, um die Luftverteidigung weniger gegen ballistische Raketen, aber in erster Linie gegen feindliche Kampfflugzeuge zu stärken, so Kasapoğlu (2017). Er hält fest, dass die türkische Luftwaffe seit den Massenentlassungen und Verhaftungen in Folge des Putschversuches über weniger Piloten als Maschinen verfügt. Während ein „gesundes“ numerisches Verhältnis zwischen der Anzahl verfügbarer Piloten und Maschinen bei 1.25 liege, betrage dieses aktuell lediglich 0.8 (ebd., 10). Hinzu komme, dass die Ausbildung von Piloten mit ausreichend Erfahrung Zeit benötige. Somit versuche die Türkei, auch vor dem Hintergrund der prekären Sicherheitslage des Landes, mit dem Kauf der S-400 diese Lücke zu schließen. Kasapoğlu (ebd., 11) spricht in diesem Sinne von einer „Stopgap Measure“. Hatte die Türkei im Falle der chinesischen Systeme angekündigt, diese würden in die NATO-Infrastruktur integriert werden, so soll das für die S-400 nicht gelten. Somit werden sie gegebenenfalls als alleinstehende Systeme bzw. „Stand-Alone Systems“ operieren, was wiederum als eine suboptimale Lösung angesehen wird.

Die Türkei begründet den Erwerb von russischen Systemen zudem mit dem Verweis auf die mangelnde Bereitschaft ihrer NATO-Partner, der Türkei entsprechende Systeme zur Verfügung zu stellen, sowie auf die Entscheidung der US-Amerikaner, Niederländer und der Deutschen, ihre Patriot-Batterien aus der Türkei abzuziehen (derzeit sind aber spanische Patriots und italienische SAMP/T Batterien im Südosten der Türkei stationiert).¹⁰ In diesem Sinne kann diese Entscheidung auch dahingehend interpretiert werden, dass sie auch der politischen Kommunikation mit den NATO-Partnern dient und signalisieren soll, dass die Türkei zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit auch solche Schritte setzen kann, wenn sie keine ausreichende Unterstützung von eigenen NATO-Partnern erhält. Gleichzeitig hat das Land – wie eingangs festgehalten – eine Übereinkunft mit EUROSAM (einem französisch-italienischen Konsortium) und seinen türkischen Partnern ASELSAN und ROKETSAN erzielt, um eine Studie über die gemeinsame Entwicklung eines Luft- und Raketenabwehrsystems (auf bestehenden Modellen aufbauend) zu erstellen. In einem zweiten Schritt soll das Projekt umgesetzt werden. Das gemeinsam entwickelte System soll interoperabel mit dem NATO-System sein und somit im Gegensatz zu den S-400 Batterien nicht bloß eine „Stopgap Measure“ darstellen, sondern eine dauerhafte Lösung zur Gewährleistung der Sicherheit in Fragen der Luft- und Raketenabwehr bie-

¹⁰ Auch der Raketenabwehrschirm der NATO bietet keinen Schutz für den östlichen Teil des Landes (siehe dazu Gören 2017, 7).

ten.¹¹ Dies wiederum signalisiert, wo die Präferenzen der Türkei liegen und wohin die langfristige Planung geht.

Die Entscheidung, die S-400 als ein „Stand-Alone System“ zu führen, und der Abschluss eines Vertrages mit EUROSAM zur gemeinsamen Entwicklung von mit NATO-Systemen interoperablen Luft- und Raketenabwehrfähigkeiten genügten bis dato nicht, um die Bedenken der US-amerikanischen Seite zu zerstreuen. Russland könnte Zugang zu NATO-Anlagen, zu sensiblen Informationen oder Systemen (insbesondere über den neuen Kampfjet F-35) erhalten, was wiederum die Sicherheit der NATO-Partner tangieren würde, lautet die Kritik und Sorge vereinfacht dargestellt. Während die USA Medienberichten zufolge der Türkei zuletzt angeboten haben, gemeinsam an einer besseren alternativen Lösung zur Deckung des türkischen Bedarfs an Luft- und Raketenabwehrsystemen zu arbeiten (Erkuş 2018), hat die russische Seite Mitte März 2018 angekündigt, die Auslieferung der S-400 an die Türkei beschleunigen zu wollen (die Lieferung ist ursprünglich für 2020 vorgesehen), während der türkische Außenminister festgestellt habe, dass je eher die Türkei die S-400 Systeme erhalte, desto besser es sei (Hürriyet Daily News 2018).

Die Bemühungen zur Diversifizierung der Bezugsquellen für Waffensysteme und Stärkung der eigenen Rüstungsindustrie bestehen seit Jahrzehnten, wobei das Waffenembargo der USA nach der Invasion auf Zypern ein wesentlicher Impuls hierfür war. Dass sich die Türkei aber für den Bezug von Luft- und Flugabwehrsystem aus Russland entscheidet, dies auch noch zu einem Zeitpunkt, in dem die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland deutlich angespannt sind, ist hingegen ein Novum. Mehr als einen Bruch mit dem Westen, soll dieses Vorgehen die Frustration mit dem Verhalten westlicher Partner zum Ausdruck bringen und diese dazu bewegen, ihr den Zugang zu Waffen und entsprechenden Technologien zu erleichtern. Gleichzeitig werden langfristige Kooperationen mit NATO-Partnern gesucht, um auch die negativen Auswirkungen der Vereinbarung mit Russland auf die Beziehungen mit den eigenen Verbündeten zu reduzieren. Ob und wie es den USA und der Türkei gelingen wird, in dieser Frage zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung zu gelangen, lässt sich noch nicht voraussehen.¹²

¹¹ Das gemeinsam produzierte Produkt soll sodann auch zum Kauf an Dritte angeboten werden.

¹² Ein mögliches Szenario wäre, dass der Deal doch noch scheitert, weil sich Russland und die Türkei etwa in der Interpretation der Frage, wie viel Zugriff die Türkei auf die Systeme gemäß Vertrag erhält, nicht einigen können. Die türkische Seite gab beispielsweise an, einen eigenen Source-Code, so auch für die Freund-Feind-Erkennung verwenden zu wollen (vgl. Bekdil 2017b), während Tol und Goren (2018) auf Berichte in russischen Medien verweisen, wonach Russland der Türkei keinen Zugriff auf die Kommando- und Kontrollsysteme, auf die Software, und auf die Wartung der S-400 gewähren werde, um seinerseits einen Zugang der NATO zu sensiblen Technologien des Landes zu verhindern. Die Technologie würde somit „black boxed“ sein, fügen Tol und

Auch in der Frage der Auslieferung Fethullah Gülens zeichnet sich aus heutiger Perspektive keine Lösung ab. Beide Seiten werden sich vermutlich um Schadensbegrenzung und um Teil- oder Zwischenlösungen bemühen. Ob und in wie weit sie hierbei erfolgreich sein werden, gilt abzuwarten. Zu bedenken gilt, dass aufgrund innenpolitischer und regionaler Entwicklungen genauso neue Streitpunkte hinzukommen könnten. Die US-türkischen Beziehungen werden wohl weiterhin wechselhaft bleiben und ihre Resilienz unter Beweis stellen müssen.

Russland: Auch eine ambivalente Beziehung

Mit dem S-400-Deal sowie der Kooperation und Abstimmung in Syrien, der mit dem Astana-Prozess (an dem sich auch der Iran beteiligt) eine zusätzliche Verhandlungsplattform hervorbrachte, belastet der russische Faktor die Beziehungen der Türkei zu seinen westlichen Partnern und sorgt für Dissonanzen innerhalb der Atlantischen Allianz (was wiederum einen deutlichen Mehrwert dieser Zusammenarbeit aus russischer Perspektive darstellen dürfte). Die Beziehungen beider Länder mit der EU und den USA sind aber darüber hinaus durch eine Reihe von anderen Faktoren belastet. Es sind gerade auch diese schwierigen Beziehungen und die Frustration mit dem Westen, die einen der Gründe für ihre Annäherung und Zusammenarbeit darstellen (vgl. dazu auch Hill/Taşpınar 2006; Baev/Kirişci 2017, 14).¹³ Dies ändert jedoch nichts daran, dass der russische Faktor gleichzeitig weiterhin als ein wesentliches verbindendes Element in den Beziehungen zwischen der Türkei und ihren westlichen Partnern fungiert und ihre NATO-Mitgliedschaft mitbegründet. Mit Russland steht die Türkei schließlich einer konventionellen Übermacht gegenüber, die gleichzeitig eine nukleare Supermacht ist. Mit ihrer Mitgliedschaft in der NATO kommt jedoch das Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der Allianz als ausgleichendes Element hinzu. Die Krise, die der Abschuss des russischen Kampffjets durch die türkische Luftwaffe in den bilateralen Beziehungen ausgelöst hat, zeigte somit nicht bloß, welche

Goren hinzu.¹² Sie weisen auch auf die Aussagen des Firmenvorsitzenden von Rostec (dem Produzenten von S-400) hin, wonach mit der Türkei kein Technologietransfer vereinbart worden sei. Auch die Einhaltung des Liefertermins könnte sich als schwierig erweisen (Kasapoğlu 2017, 4-5); Verzögerungen könnten eventuell auch eine Ausstiegsoption mit sich bringen.

¹³ Hill und Taşpınar sprechen in diesem Zusammenhang von einer Achse der Ausgeschlossenen („axis of the excluded“ im Original; Hill/Taşpınar 2006) und halten fest, dass „Turkey and Russia form another such couple, as states with histories of conflict, deep structural differences and divergent views, which seem to have come together more out of frustration with the United States than a new strategic vision of world affairs“ (ebd., 81). Ähnlich fällt die Einschätzung von Baev und Kirişci (2017, 14) aus: „There is a deep-seated resentment against the West, and against the U.S. in particular, in both countries. Yet, their geopolitical interests from the Caucasus to Qatar to Libya contradict, more than complement, each other.“

schnellen Wendungen auch in den russisch-türkischen Beziehungen möglich sind, sondern illustrierte zugleich die anhaltende Bedeutung der NATO für die Türkei. Gleichzeitig werden jene Maßnahmen, die die NATO in Reaktion auf die Annexion der Krim und Entwicklungen in der Ostukraine ergriffen hat, von der Türkei mitgetragen. Nicht nur in der Ukraine, aber auch in anderen Krisen- und Konflikt-herden finden sich Russland und die Türkei zudem auf unterschiedlichen Seiten wieder (so z. B. in Georgien oder im Bergkarabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, oder Zypern). Syrien war einerseits der Auslöser für die Krise in den Beziehungen und trug andererseits erheblich zur Wiederversöhnung bei. Doch in der Frage der künftigen Ausgestaltung Syriens und welche Rolle das Regime und die PYD (Partei der Demokratischen Union)/YPG in diesem Rahmen spielen sollen, besteht kein Konsens zwischen den Parteien und könnte sie künftig am Verhandlungstisch entzweien.

Im Zentrum der russisch-türkischen Beziehungen stehen Energie und Handel und wirken vor dem Hintergrund politischer Differenzen bis zu einem gewissen Grad als Stabilisatoren. Die Türkei deckt etwa die Hälfte ihres Bedarfs an Erdgas mit Importen aus Russland. Gleichzeitig stellt sie inzwischen auch eine alternative Transportroute für russisches Gas auf dem Weg nach Europa dar. So wurde im Oktober 2016 ein Abkommen über den Bau einer neuen Pipeline („Turkish Stream“) unterzeichnet, welche von der russischen Schwarzmeerküste in die Türkei und von hier nach Griechenland führen soll. Russland baut auch das erste Kernkraftwerk (KKW) des Landes. Russische Firmen werden für die Betriebsdauer des KKW Mehrheitseigentümer bleiben und für den Betrieb zuständig sein, während Russland auch die Finanzierung bereitstellt und die türkische Seite sich zur Abnahme von festgelegten Mengen an Strom über einen Zeitraum von 15 Jahren verpflichtet hat. Darüber hinaus ist Russland ein wichtiges Zielland für den Export von türkischen Agrarprodukten und ein wichtiger Markt für türkische Bauunternehmen. Genauso stellt der Tourismus einen wichtigen Sektor dar. 2017 besuchten 4,7 Mio. RussInnen die Türkei. Im Jahr 2018 rechnet die Türkei mit mehr als 6 Mio. Gästen aus Russland (vgl. Hürriyet Daily News 2018b).

Angesichts wirtschaftlicher Interessen auf der einen und den Differenzen in vielen politischen Fragen auf der anderen Seite, haben die Türkei und Russland in ihren Beziehungen in der Regel eine Strategie der „Kompartimentalisierung“ verfolgt, um Bereiche der Kooperation von jenen, die durch Differenzen gekennzeichnet sind und ein gewisses Konfliktpotenzial bergen, zu isolieren. So sollten negative oder gar destruktive Verlinkungen zwischen den einzelnen Bereichen verhindert werden. Dass dies nicht immer gelingt, haben die Ereignisse nach dem Abschuss des russischen Kampffjets gezeigt. Russland reagierte mit einer Reihe von Sanktionen, die die türkische Wirtschaft sehr bald zu spüren

bekam.¹⁴ Russland kann somit lediglich nur einen von vielen Märkten darstellen, den die türkische Wirtschaft bedienen möchte, bzw. nur einer unter vielen Handelspartnern sein. Wenngleich der Bau von Turkish Stream und des KKW die Abhängigkeit in Energiefragen nicht unbedingt reduzieren, so ist das Land gleichzeitig um die Diversifizierung der Bezugsquellen bemüht. Hinsichtlich des Erdgases¹⁵ kommt Aserbaidshan eine zentrale Rolle zu, während das zweite KKW des Landes von einem japanisch-französischen Konsortium gebaut werden soll.

Insgesamt gilt festzuhalten, dass das Verhältnis mit Russland nicht als eine Alternative zu den Beziehungen zum Westen (seien es NATO oder die EU) verstanden wird, sondern als eine notwendige Ergänzung. Russland ist attraktiv und wichtig als Handelspartner und Energielieferant und darüber hinaus derzeit ein wichtiger Kooperationspartner in Syrien. Differenzen in vielen anderen politischen Punkten sowie die türkische NATO-Mitgliedschaft als wesentliche Determinante in ihren Beziehungen bleiben bestehen. Die Entwicklungen in oben genannten Problemfeldern werden wohl auch die Stimmungslage zwischen den beiden Staaten entsprechend beeinflussen.

Schluss und Ausblick

In diesem Papier wurde argumentiert und dargelegt, dass viele Probleme in den Beziehungen zwischen der Türkei und der EU sowie den USA nicht neu sind, sondern durch eine Reihe von Entwicklungen in den letzten Jahren deutlich verschärft wurden. So waren weder das Verhältnis EU-Türkei noch die US-Türkei-Beziehungen immer friktionsfrei oder fortwährend von einer vollumfänglichen Interessenkongruenz gekennzeichnet. Ganz im Gegenteil waren wiederkehrende Phasen der Entfremdung, Stagnation und Verschlechterung in den Beziehungen zu beobachten. Parallel hierzu variierte auch das Ausmaß, in dem die EU oder die USA Einfluss auf die innenpolitischen Entwicklungen oder auf das außenpolitische Verhalten der Türkei nehmen konnten. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass es spätestens seit den 1960er Jahren Bemühungen zur Diversifizierung der türkischen Außenpolitik und Ergänzung der westlichen Dimension mit dem Ausbau der Beziehungen mit anderen Ländern und Regionen gab, wenngleich diese Bemühungen insbesondere unter der AKP Regierung seit 2002 forciert wurden und greifbare Ergebnisse hervorbrachten. In diesem Rahmen sind auch die Beziehungen zu Russland zu bewerten, die sich seit dem Sommer 2016 zwar deutlich verbessert ha-

¹⁴ Die Kosten der Sanktionen bzw. die Verluste der türkischen Wirtschaft werden mit \$ 10 Mrd. beziffert (vgl. Baev/Kirişci 2017, 6).

¹⁵ Der Anteil von russischem Gas an türkischen Importen lag etwa Ende der 1990 noch bei etwa 70%.

ben, aber in politischen Belangen in ihrem Potential beschränkt und von vielen Divergenzen gekennzeichnet sind.

Für die Turbulenzen der letzten Jahre waren neben innenpolitischen Faktoren vor allem auch Entwicklungen im Nahen Osten ausschlaggebend. Nachdem sich die Region in einem Umbruchprozess befindet, in dem Einflusszonen neu abgesteckt und vielleicht sogar Grenzen neu gezogen werden, wird insbesondere der Fortgang der Beziehungen zwischen der Türkei und den USA wohl von Entwicklungen in dieser Region abhängen (siehe dazu auch Pierini 2018b). Hinzu kommt das östliche Mittelmeer, wo das Zypernproblem ungelöst bleibt, dessen regionale Implikationen zuletzt wieder stärker in Erscheinung traten, als die türkische Kriegsmarine ein Schiff der Firma ENI daran hinderte, im Auftrag der Republik Zypern – die die Türkei nicht anerkennt – auf der Suche nach Erdgas südlich der Insel Bohrungen im Meeresboden vorzunehmen. Parallel hierzu kündigt sich ein Auftauen der Streitigkeiten zwischen der Türkei und Griechenland in der Ägäis an. In einer Phase, in der sowohl die EU als auch die Türkei zur Einsicht gelangt zu sein scheinen, dass der EU-Beitrittsprozess eine Sackgasse darstellt, der bereits durch andere Dialogforen und Kooperationsformate in spezifischen Belangen flankiert und de facto ersetzt wird, könnten althergebrachte Probleme erneut in den Mittelpunkt rücken, für deutliche Spannungen sorgen und eben diesen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei tangieren. Dies könnte zur Folge haben, dass die EU auch außerhalb des Beitrittsprozesses die Konditionalität nicht anwenden kann, um Einfluss auf demokratiepolitische Entwicklungen im Land selbst zu nehmen. Somit könnte die Zukunft der EU-Türkei Beziehungen in vielen Belangen dem Stand der Beziehungen vor 1999, also vor der Verleihung des Kandidatenstatus an die Türkei, ähneln.

Statt von einem Bruch mit Europa oder den USA ist davon auszugehen, dass die Türkei, an der Schnittstelle unterschiedlicher Regionen gelegen, ihre multidimensionale Außenpolitik weiter forcieren wird. Angesichts ihrer institutionellen wie wirtschaftlichen Einbettung und der Herausforderungen und Probleme, mit denen das Land in seinen Beziehungen mit Akteuren wie Russland sowie in den angrenzenden Regionen konfrontiert ist, wird die westliche Dimension wohl weiterhin die dominante bleiben. Dies garantiert – wie gesagt – nicht, dass die Beziehungen zum Westen immer friktionsfrei sein werden oder dass die Türkei stets im Gleichschritt mit ihren westlichen Partnern agieren wird. Statt mit einem Bruch zu rechnen, erscheint es im Lichte obiger Ausführung berechtigt, von einer weiterhin wechselhaften Beziehung mit konjunkturellen Höhen und Tiefen auszugehen.

Die transatlantische Partnerschaft in der MENA Region

Cengiz Günay

In der Einschätzung westlicher EntscheidungsträgerInnen gilt die MENA Region vor allem als eine Weltregion von der potenzielle Risiken und Gefahren für die globale Sicherheit ausgehen. Dabei kann aus einer kritischen Perspektive festgestellt werden, dass sich die westlichen Sicherheitssysteme meist auf den Zentralstaat als primären Garanten der Sicherheit fokussieren. Dies führte zu einem eher konventionellen Sicherheitsansatz gegenüber der Region, der vor allem die Stabilität der arabischen Staatenordnung zum Ziel hatte. Während dies zur Zeit des Kalten Krieges als Gewährleistung und Versorgung von „freundlichen Regimen“ durch Partnerschaften mit dem Westen bedeutete, verschob sich der Fokus der Sicherheitszusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges von der Eindämmung bzw. Isolierung unfreundlicher Regime hin zur Bekämpfung und Prävention von Risiken, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen.

Sicherheitsstrategien und Politiken (Naher Osten und Nordafrika) haben seit dem vor allem die Prävention bzw. Eindämmung der Auswirkungen bewaffneter regionaler Konflikte, des islamistischen Extremismus, Migrationsbewegungen bzw. die Unterbrechung der Energieversorgung verfolgt. Das Sicherheitsprisma durch das die Region und Entwicklungen in dieser gesehen werden, bedingte nicht nur verstärktes Engagement in klassischen Sicherheitsbereichen, sondern auch eine enge Zusammenarbeit mit autoritären Regimen. Diese wurden und werden sogar oft als Garanten für Stabilität und Sicherheit in einer ansonsten als instabil und unsicher wahrgenommene Region gesehen. Insbesondere im Zuge des „Kriegs gegen den Terror“, der von Präsident Bush in Folge der Anschläge vom 11. September eingeleitet worden war, kooperierten die USA und ihre europäischen Verbündeten eng mit den autoritären Herrschern in der arabischen Welt.

Die Beteiligung am Krieg gegen den Terrorismus bot autoritären Verbündeten des Westens, wie Hosni Mubarak in Ägypten oder Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien, ein Instrument für die Aufbesserung ihres internationalen Images. Unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung kam es zu Menschenrechtsverletzungen bzw. Razzien und Festnahmen von auch moderaten Oppositionskräften. Das Schweigen der westlichen Partner zu diesen Entwicklungen schien das autoritäre Vorgehen auf internationaler Ebene sogar zu legitimieren. Während die Missachtung der Menschenrechte in freundlich gesinnten Regimen wie Ägypten, Tunesien oder Marokko weitgehend ignoriert wurde, wurden autoritäre Regime mit einer anti-westlichen Haltung isoliert und zum Teil sogar mit Embargos belegt. Als Beispiele hierfür gelten der Iran, Syrien oder der Sudan.

So sehr die westlichen Partner im Kampf gegen den Terrorismus oder bei der Kontrolle von Migrationsbewegungen auf Kooperationen mit den Regimen in der Region angewiesen waren, so sehr waren umgekehrt auch die autoritären Herrscher in zunehmenden Maß vom westlichen Wohlwollen abhängig. Die Liberalisierung der Wirtschaft in den meisten Staaten der MENA Region hatte die Abhängigkeit von durch den Westen dominierende internationale Finanzinstitutionen wie den Weltwährungsfonds oder die Weltbank gesteigert. Die wachsende Abhängigkeit von ausländischen Investitionen, guten Kreditbedingungen bzw. dem Tourismus bedingte, dass pro-westliche Autokraten wie Mubarak oder Ben Ali stets um ein positives Image in den Augen der westlichen Öffentlichkeit bemüht waren.

Verschiebungen im Fokus des Westens auf die Region

Mit den Protesten in der arabischen Welt schien sich zum ersten Mal das Pendel vom Staat als primärem Akteur hin zu der Gesellschaft zu bewegen. Die Forderungen, der meist jungen DemonstrantInnen nach Gerechtigkeit und mehr Partizipation, beflügelten die Hoffnung auf eine Durchbrechung autoritärer Strukturen und der Demokratisierung der Region. Die Umstürze schienen die letzte Phase der globalen Welle der Demokratisierung (Huntington) einzuleiten.

In Reaktion auf die Umbrüche erweiterten die USA und die EU die finanziellen Instrumente und Projekte zur Demokratieförderung. Auch Regionalstaaten wie Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi Arabien und die Türkei begannen sich in den Transitionsländern zu engagieren. Der Kollaps des Zentralstaates in Libyen, bzw. der bewaffnete Konflikt in Syrien zeigten allerdings recht bald die Schwierigkeiten der Demokratisierung bzw. die Komplexität der regionalen Verbindungen und Interessen auf. Vor allem Syrien entwickelte sich zu einem Schlachtfeld auf dem regionale und globale Interessen ausgetragen werden. Während die USA, wie Akbulut in seinem Beitrag aufzeigt, in Syrien im Kampf gegen den IS engagiert sind, sind die EU und ihre Mitgliedsstaaten kaum aktiv.

Für die EU und ihre Mitgliedsstaaten eröffneten sich vor allem in Tunesien und Ägypten, die sich nach den Umbrüchen in einer schwierigen aber zumindest weitgehend friedlichen Transition befanden, Betätigungsfelder. In beiden Staaten wurden neben der EU und den Regierungen einzelner Mitglieder, auch eine Vielzahl an NGOs und Agenturen aktiv, die sich auf unterschiedlichen Ebenen mit Demokratieförderung auseinandersetzten.

Inspiziert durch die erfolgreiche Transformation Osteuropas versuchte die EU Kommission zunächst über das Instrument der Nachbarschaftspolitik und der Stärkung des „Konditionalitätsprinzips“ gegenüber den südlichen Nachbarstaaten eine demokratische Entwicklung zu unterstützen. Als Beispiel dafür gilt der kurz nach den Umbrüchen für die arabischen Transitionsstaaten entwickelte „More for More“ Ansatz.

Dieser folgte der Logik, dass mehr Reformen mit mehr Förderungen und einer stärkeren Integration mit der EU belohnt werden sollten. Die Nachbarschaftspolitik erwies sich jedoch relativ bald als ein zu schwaches Instrument, um demokratische Strukturen und Entwicklungen tatsächlich zu stärken. Zum einen fehlten in Folge der Finanzkrise die finanziellen Möglichkeiten um demokratische Entwicklungen in Ländern wie Tunesien und Ägypten auch wirtschaftlich zu unterstützen und zum anderen fehlte der Enthusiasmus, der in Folge der Aufhebung des Eisernen Vorhanges in Europa bei der Unterstützung der Transitionsstaaten eine wesentliche Rolle gespielt hatte. Wie eine hohe Beamtin im Bereich der Nachbarschaftspolitik bei der EU Kommission feststellt, musste die EU relativ bald erkennen, dass die transformative Kraft der EU in der Region nicht die gewünschten Erfolge lieferte. „Anderers als in 2003 und 2004 – hat man bemerkt, dass eben nicht alle Länder sich am europäischen Modell orientieren“(Interview EU Kommission in Brüssel 23.06.2017). Diese Erkenntnis floss auch in die erneuerte Nachbarschaftspolitik im Jahr 2015 ein. Diese ist nun weniger durch normative Bezugspunkte und Ziele geprägt. Die EU versucht nun weniger ein „Gesamtpaket“ anzubieten. Vielmehr kann man dem Zeitgeist entsprechend von „Transaktionspartnerschaften“ sprechen. In den euro-mediterranen Beziehungen setzen sich damit verstärkt sektorale Partnerschaften durch. Dies bedeutet nicht, dass die normative Agenda gänzlich verschwunden ist, sie ist aber merklich in den Hintergrund gerückt und dient wohl oft zur Bedienung der EU-internen Klientel. Lediglich im Falle Tunesiens ist die Strategie gegenüber dem Land durch eine normative Agenda, wie die Demokratieförderung, geprägt.

Aus Sicht vieler EntscheidungsträgerInnen in Europa und den USA unterschieden sich die arabischen Staaten zu sehr von den westlichen Konzeptionen, um Demokratie langfristig durchsetzen zu können. Kulturelle Barrieren spielten damit bei der Neuformulierung ebenso eine Rolle wie auch der Ausbruch von bewaffneten Konflikten wie in Syrien, dem Jemen oder Libyen. Der Kollaps der zentral-staatlichen Autoritäten und Strukturen, die Bantustanisierung der staatlichen Territorien bzw. der Umstand, dass sich dadurch Schlupflöcher für kriminelle und terroristische Organisationen wie den Islamischen Staat (IS) auftaten, sind Faktoren, die dazu führten, dass sich der Fokus des Westens von

der wenn auch zaghaften Unterstützung von gesellschaftlichen und politischen Veränderungen wieder zurück zur Gewährleistung von Stabilität zurückverschob.

Einen wichtigen Wendepunkt in den Beziehungen mit der Region stellte 2013 der Sturz von Präsident Mursi in Ägypten durch die Intervention des Militärs dar. Die in Folge des Putsches eingeleitete Konterrevolution richtete sich nicht nur gegen die Muslimbruderschaft, sondern auch gegen inländische und ausländische Partner, die in dieser Zeit mit der Muslimbruderschaft zusammengearbeitet hatten. Das mächtige Militär dominiert seitdem nicht nur die Politik, sondern auch die Wirtschaft des Landes. Anders als unter Präsident Mubarak sucht das al-Sisi Regime nur bedingt die Nähe zum Westen. Die Partnerschaft mit den USA bzw. die Kooperation mit der EU spielt weder im Selbstverständnis des al-Sisi Regimes noch in der Außendarstellung eine zentrale Rolle. Der normative Einfluss der USA und der EU bzw. ihrer Mitglieder hat mit der Konterrevolution nominell abgenommen. Die Aussetzung von Zahlungen bzw. die schwache Unterstützung durch westliche Partner wird zu einem großen Teil durch finanzielle Zuwendungen aus Saudi Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten ausgeglichen. Die Finanzhilfen sollten zum einen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Umbrüche abfedern und zum anderen wurden sie für die Finanzierung der ambitionierten Infrastrukturprojekte der Regierung herangezogen. Allerdings führen der niedrige Ölpreis und das militärische Engagement Saudi Arabiens zu massiven Liquiditätsproblemen, die sich auch auf die Unterstützung des ägyptischen Regimes auswirken.

Die beiden konservativen Monarchien verbindet mit dem al-Sisi Regime die gemeinsame Feindschaft gegen die Muslimbruderschaft. Sie sehen das al-Sisi Regime als Garanten für die Bekämpfung der Muslimbruderschaft in Ägypten. Allerdings hat auch die Partnerschaft, die durch wirtschaftliche Unterstützungen das Überleben des Regimes finanziert, auch ihren Preis. In regionalpolitischen Fragen wich das al-Sisi Regime nicht vom Kurs Riads ab. Zudem trat Ägypten zwei strategisch wichtige Inseln im Roten Meer an Saudi Arabien ab. Die beiden Inseln sind für die Kontrolle des Schiffverkehrs, von und nach Israel und Jordanien über das Rote Meer, von zentraler Bedeutung.

Der Diversifizierung der internationalen Zusammenarbeit Ägyptens bzw. der Isolierung gegenüber liberalen politischen Interventionen aus dem Westen geht die Analyse des Regimes voraus, dass sich Ägypten unter Präsident Mubarak zu weit geöffnet habe. Die Führungseliten des Militärs sehen vor allem die Aktivitäten internationaler NGOs bzw. die Gewährung von Freiräumen für die Muslimbruderschaft als Faktoren, die den Fall des Mubarak Regimes mitbedingten. Folglich gilt es diese „Fehler“ zu vermeiden. Während jegliche Intervention im Namen der Menschenrechte oder der Demokratie

als eine Einmischung in innere Angelegenheiten gewertet und als Verletzung der Souveränität Ägyptens abgeschmettert wird, laufen vor allem Kooperationen auf der Sicherheitsebene, jenseits der öffentlichen Wahrnehmung weiter. Ägypten versucht sich dabei sogar, mit relativem Erfolg, als Experte für regionale Sicherheit, insbesondere im Kampf gegen den islamistischen Extremismus und die Schlepperei zu präsentieren.

Der Mittelmeerraum - ein Jahrmarkt der Möglichkeiten

Die Möglichkeiten und der Aktionsradius der EU und der USA haben sich in den letzten Jahren massiv verändert. Neben den Entwicklungen in Staaten wie Ägypten schränken aber auch die Entwicklungen innerhalb der EU und der USA die Möglichkeiten eines starken Agierens gegenüber der Nachbarschaft ein. In der EU verfolgen einzelne Mitgliedsstaaten ihre eigene, meist durch wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Interessen geleitete Politik gegenüber der Nachbarschaft. Bilaterale transaktionale Beziehungen unterminieren dabei eine gemeinsame Nachbarschaftspolitik, die weiterhin auf die Verbreitung von europäischen Normen und Standards baut. Kurz, die EU hat sich trotz eines neuen Realismus nicht vollständig vom Ziel, ihr Umfeld durch Normenexport zu prägen, verabschiedet. Vielmehr kam es zu einer Verschiebung in den Mitteln, Instrumenten und Ansätzen. Während das Ziel der Stabilisierung der Nachbarschaft durch den Export von europäischen Normen, Werten, Standards, Prozeduren und institutionellen Ansätzen erreicht werden sollte, ist die neue ENP nun von einem realistischeren und pragmatischeren und damit auch weniger ideellen Ansatz geprägt. Dieser Ansatz kommt auch durch das Leitmotiv der 2016 veröffentlichten globalen Strategie des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ zum Ausdruck (Schumacher 2017, p. 3). Prinzipiengeleiteter Pragmatismus mag zwar größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an volatile Kontexte gewährleisten, es ist aber kaum ein Ansatz, der den Enthusiasmus der pro-europäischen Partner in den jeweiligen Ländern beflügelt. Insbesondere die VertreterInnen der arabischen Zivilgesellschaft sowie Oppositionelle sind von der EU und ihrer zunehmend pragmatischen Politik enttäuscht.

In den USA hat der Wahlsieg Donald Trumps zu einer radikalen Abkehr von normativen Ansprüchen geführt. Während die Obama Administration und zuvor die Bush Administration zumindest rhetorisch auf demokratische Reformen in der Region gedrängt hatten – die Förderung demokratischer Prozesse bzw. der Zivilgesellschaft, da man fehlende Möglichkeiten der Partizipation als eine Grundlage für Radikalisierung und Extremismus sah, wurde dies auch als eine sicherheitspolitische Maßnahme betrieben – hat die Trump Administration normative Ansätze beinahe zur Gänze fallengelassen.

sen. Stattdessen ist eine Stärkung der Zusammenarbeit, Förderung bzw. des Handels in traditionellen Sicherheitsbereichen zu beobachten.

Der Trend hin zu sektoralen, transaktionalen Partnerschaften erweiterte vor allem für die lokalen Eliten die Wahloptionen. So konkurrieren die EU, ihre Mitgliedsstaaten und die USA mit Katar, Iran, Saudi Arabien, China, Russland und der Türkei um die lokalen Eliten und sektoralen Einfluss. Alleine wäre keiner dieser Akteure in der Lage den jeweiligen Gesamtmarkt zu dominieren. Dies ermöglicht aus Sicht der südlichen Nachbarn eine größere Unabhängigkeit und Flexibilität im Sinne der eigenen Profitmaximierung und gleichzeitig steigert die wachsende Konkurrenz auch die Hebelwirkung in den Verhandlungen mit den westlichen Partnern. Selbst langjährige und enge Partner des Westens wie Marokko versuchen ihre politischen und wirtschaftlichen Partnerschaften zu diversifizieren. In Marokko sind z.B. verstärkt Russland und Katar aktiv, beide versuchen vor allem über wirtschaftliche Investitionen auch politischen Einfluss zu schaffen.

Während Katar, Saudi Arabien und Russland ebenso wie die EU und die USA vor allem durch geopolitische bzw. sicherheitspolitische Ambitionen motiviert sind, sind Chinas Aktivitäten zunächst vordergründig wirtschaftlicher Natur. Allerdings scheint es in diesem Zusammenhang schwierig wirtschaftliche und geopolitische Interessen auseinanderzuhalten. Festzuhalten ist aber, dass die Wahrnehmung Chinas als primär wirtschaftlicher Akteur, mit geringen politischen Forderungen an die jeweiligen Staaten, in der Region vorherrscht. In diesem Zusammenhang gilt China sogar als willkommener Ausgleich zum Westen und den durch westliche Partner vorgebrachten normativen Ansprüchen. Damit gestalten sich die Beziehungen mit China einfach. Sie sind nicht vorbelastet und es mischt sich weder die chinesische Regierung in Entwicklungen in den einzelnen Ländern ein, noch kritisieren die einzelnen arabischen Staaten Menschenrechtsverletzungen in China.

Aus chinesischer Perspektive stellt die MENA Region aufgrund ihrer geographischen Nähe einen logistischen Stützpunkt für den Handel nach Europa dar. Chinesische Unternehmen investieren in Nordafrika in verschiedene Wirtschaftssektoren wie die Automobilindustrie, Telekommunikation, Bau, Elektronik, Finanzdienstleistungen, Gas und Öl (Elshehawy et al. 2014). Mit Tunesien verständigte sich China auf die Einrichtung von Freihandelszonen, diese stehen damit in direkter Konkurrenz zu dem von der EU propagierten Freihandelsabkommen mit dem Land. Für Algerien wiederum stellt China nach Frankreich und Italien den dritt wichtigsten Handelspartner dar (Liu 2014). Insgesamt betrugen Chinas Direktinvestitionen in der Arabischen Welt im Jahr 2015 2,3 Milliarden Dollar (El-Oakden 2017).

Katar, der regionale Rivale Saudi Arabiens und der Vereinigten Arabische Emirate, investierte verstärkt in Tunesien, Algerien bzw. Marokko. Vergangenes Jahr investierte Katar zwei Milliarden US Dollar in die algerische Stahlproduktion. Die enge Verbindung zu Algerien sollte zudem in der OPEC einen Beschluss der Drosselung der Produktion herbeiführen. In Tunesien haben die katarischen Investitionen in den letzten drei Jahren mehr als eine Milliarde US Dollar erreicht. In Konkurrenz dazu steht Saudi Arabien, das ebenfalls eine Milliarde US Dollar an Investitionen angekündigt hat.

Mit der Ausnahme Ägyptens, haben sich die meisten Staaten Nordafrikas aufgrund der starken wirtschaftlichen Aktivitäten Saudi Arabiens und Katars im Konflikt zwischen den beiden neutral verhalten (Cherif 2017). Insbesondere Algerien entzieht sich weitgehend den saudischen Ansprüchen in der Region den Ton anzugeben. Algerien weigerte sich die saudische Intervention im Jemen zu unterstützen und verhält sich auch in der Frage des Nuklearprogramms des Iran bzw. in dessen Konflikt mit Saudi Arabien als neutral (Feierstein und Greathead 2017). Aufgrund dieser Haltung gilt Algerien aus Sicht des Iran als wichtigstes Zielland in Nordafrika bzw. als Tor zur Maghreb Region und nach Afrika.

Russland wurde in den letzten Jahren ebenso vermehrt aktiv in der Region. Russlands Aktivitäten in der Mittelmeerregion dienen dazu, den Aktionsradius und die Möglichkeiten des Westens einzuschränken. Zudem sind aus russischer Sicht Häfen im Mittelmeer längerfristig als mögliche Marinestützpunkte von Interesse. Russische Nuklearindustrie sowie russische Militärtechnologie sind für einige Länder der Region von besonderem Interesse. So unterzeichneten Russland und Tunesien ein Memorandum of Understanding hinsichtlich der Kooperation im Nuklearbereich. Mit Algerien unterzeichnete Russland 2014 einen Waffendeal in der Höhe von einer Milliarde US Dollar. Russische Waffenkäufe durch Algerien haben eine lange Tradition. So unterzeichneten die beiden Länder bereits 2006 einen Deal im Ausmaß von insgesamt 7,6 Milliarden Dollar. Bei dem im Jahr 2014 unterzeichneten Deal handelt es sich laut russischen MilitärexpertInnen um den weltweit bislang größten Export an Kampfpanzern. (Borshchevskaya 2017).

In Libyen unterstützt Russland zusammen mit Ägypten General Haftar, der vor allem im Osten des Landes eine wesentliche Rolle im Kampf gegen islamistische Milizen spielt. Russland ist auch am libyschen Öl interessiert. Tunesien und Marokko wiederum werden von russischen Investoren als sicheres und stabiles Tor zum afrikanischen Markt wahrgenommen.

Aussichten

Insgesamt bedingte die Schwächung der liberalen Ordnung die Zunahme der Aktivitäten unterschiedlicher Akteure in der Region. Dies bedeutet nicht, dass regionale Kräfte und andere internationale Akteure bislang gar nicht präsent waren. Vielmehr bedeutet es, dass sich durch das Aufbrechen der westlichen Hegemonie in der Region verschiedene Nischen auf dem MENA Markt aufgetan haben. Diese Nischen oder Sektoren betreffen wirtschaftliche, ebenso wie politische oder militärische Bereiche, bzw. auch spezifische Themengebiete wie z.B. Migrationsmanagement. Für eine verstärkte Zusammenarbeit im letzteren Bereich interessieren sich vor allem die EU bzw. einzelne Mitgliedsstaaten. Der sektorale Zugang und der Trend hin zu transaktionalen Partnerschaften erweitern die Verhandlungsoptionen der lokalen Eliten. In manchen Fällen funktionieren sektorale Partnerschaften auch als ein Hebel in anderen Bereichen. Während die Diversifizierung der Akteure und Möglichkeiten die Verhandlungsposition der lokalen Regierungen stärkt, schwächt es insgesamt Ansätze für eine regionale Sicherheitsarchitektur, multilaterale Konzepte und aus Sicht der EU vor allem die Durchsetzungskraft der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Literatur:

Akbulut, Hakan (2005): *NATO's Feuding Members: The Cases of Greece and Turkey*, Wien: Peter Lang.

Akbulut, Hakan (2016): *Die Syrienkrise: Die Auswirkungen auf die Beziehungen der EU und der NATO zur Türkei*, oiip Arbeitspapier 90/2016, oiip: Wien. Abrufbar unter: http://www.oiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Arbeitspapiere/AP_90_Arbeitspapier_Auswirkungen_Syrienkrise_EU_NATO.pdf [Zugriff: 25.02.2018].

Altunışık, Meliha B.; Martin, Lenore G. (2011): *Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP*, *Turkish Studies* 12 (4): 569-587.

Baev, Pavel K.; Kirişçi, Kemal (2017): *An Ambiguous Partnership. The Serpentine Trajectory of Turkish-Russian Relations in the Era of Erdoğan and Putin*, *Turkey Project Policy Paper*, Nr. 13, September. Abrufbar unter: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/pavel-and-kirisci-turkey-and-russia.pdf> [Zugriff: 21. Januar 2018].

Balkan Insight, 9.3.2018, Abrufbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/russian-power-in-balkans-overstated-bulgarian-expert-says-03-09-2018> [Zugriff: 10-03-2018]

Balkan Inisght, 13.9.2017, Abrufbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/trade-imbalances-rising-between-china-and-balkan-countries-09-13-2017> [Zugriff: 10-03-2018]

Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, Belgrade 2017.

Bekdil, Burak E. (2017a): *'It's a done deal': Turkey plans to deploy Russian air-defense system in 2019*, *Defense News*, 28.11. Abrufbar unter: <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2017/11/28/its-a-done-deal-turkey-plans-to-deploy-russian-air-defense-system-in-2019/> [Zugriff: 13. März 2018].

Bekdil, Burak E. (2017b): Turkey Makes Deal to Buy Russian-made S-400 Air Defense System, *Defense News*, 29. 12. Abrufbar unter: <https://www.defensenews.com/land/2017/12/29/turkey-russia-reportedly-sign-loan-deal-for-s-400-air-defense-system/> [Zugriff: 29. Januar 2018].

Callaghan, James (1987): *Time and Change*, London: Collins.

Coats, Daniel R. (2018): Statement for the Record. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, 13.02. Abrufbar unter:
<https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>
[Zugriff: 19. März 2018].

B92, 28.2.2017, Abrufbar unter:
https://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2017&mm=02&dd=28&nav_id=100633 [Zugriff: 22-02-2018]

Beogradski centar za bezbedonosnu politiku: Stavovi gradjana o spoljnoj politici Srbije (Die Einstellung der Bevölkerung Serbiens zur serbischen Außenpolitik), 8.3.2017, Abrufbar unter:
www.bezbednost.org/upload/document/stavovi_graana_o_spoljnoj_politici_srbije.pdf [Zugriff: 18-03-2018]

Bertelsmann Transformation Index, Abrufbar unter: www.bti-project.org/de/startseite

Bieber, Florian (2011): Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans, *Europe-Asia Studies* 10: 1783-1802.

Borshchevskaya, Anna (2017): From Moscow to Marrakech: Russia is turning its eyes to Africa. Abrufbar unter: <http://thehill.com/opinion/international/351684-from-moscow-to-marrakech-russia-is-turning-to-africa> [Zugriff: 17-02-2018]

Carnegie Europe, Russia's Tactics in the Western Balkans, 3.11.2017, Abrufbar unter:
<http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/74612> [Zugriff: 15-02-2018]

Confidence in the Future (2017), 2017–2021 Coalition Agreement People's Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats '66 (D66) and Christian Union (CU), 12.10. Abrufbar unter:

<https://www.government.nl/binaries/government/documents/publications/2017/10/10/coalition-agreement-confidence> [Zugriff: 25.02.2018].

Cherif, Youssef (2017): Everyone is taking sides in the Qatar crisis. Here's why these four North African states aren't. The Washington Post. Abrufbar unter:

https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/09/07/everyone-is-taking-sides-in-the-qatar-crisis-heres-why-these-four-north-african-states-arent/?utm_term=.a003c00ef8f3 [Zugriff: 03-03-2018]

Deringil, Selim (2008): The Turks and 'Europe': The Argument from History, in: Middle Eastern Studies, Jg. 43, Nr. 5, S. 709-723.

Diken (2018): Canikli açıkladı: Mattis, 'YPG'yi ayırıp PKK'ya karşı savaştırabiliriz' dedi, 15.02. Abrufbar unter: <http://www.diken.com.tr/canikli-acikladi-mattis-ypgy-ayirip-pkkya-karsi-savastirabiliriz-dedi/> [Zugriff: 15. März 2018].

Durac Vincent; Cavatorta, Francesco (2009): Strengthening Authoritarian Rule through Democracy Promotion? Examining the Paradox of the US and EU Security Strategies: The Case of Ben Ali's Tunisia. *British Journal of Middle Eastern Studies* 36(1): 3-19.

Dzhic, Vedran (2017): Neue Formen autoritärer Gouvernamentalität: Serbien, Mazedonien und die Türkei als Beispiele, *Südosteuropa Mitteilungen*, 2: 6-18.

ECFR, 6.7.2017, Abrufbar unter:

www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_7210 [Zugriff: 22-02-2018]

Ergebnisse [Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD] (2018), 12.01. Abrufbar unter: [https://www.berliner-](https://www.berliner-zeitung.de/blob/29472752/cb25fa8db44c5d10a546a041d2fac54c/groko-sondierung-ergebnis-data.pdf)

[zeitung.de/blob/29472752/cb25fa8db44c5d10a546a041d2fac54c/groko-sondierung-ergebnis-data.pdf](https://www.berliner-zeitung.de/blob/29472752/cb25fa8db44c5d10a546a041d2fac54c/groko-sondierung-ergebnis-data.pdf) [Zugriff: 25.02.2018].

Erkuş, Sevil (2018): ABD'den S-400'e alternatif öneri, 24.02. Abrufbar unter:
<http://www.hurriyet.com.tr/dunya/abdden-s-400e-alternatif-oneri-40752074> [Zugriff: 16. März 2018]

European Commission (2017): Keynote speech by Commissioner Hahn at Princeton University: Europe and the Crises in its Neighbourhood, 21.04. Abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/keynote-speech-commissioner-hahn-princeton-university-europe-and-crises-its-neighbourhood_en [Zugriff: 15. März 2018].

Elshehawy, Mohamed, et al. (2014). China's relations with North Africa: Trade and investment. *International Journal of Social Science and Humanities Research* 2(3): 187-192.

El-Oakden, Florence (2017): China's growing North Africa footprint. (Report). Abrufbar unter:
https://www.treasurers.org/ACTmedia/Summer17MET_freetradezones08-09.pdf [Zugriff: 20-03-2018]

European Union Institute for Security Studies (EUISS), 22/2017, Abrufbar unter:
www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert%2022%20Balkans.pdf [Zugriff: 10-03-2018]

Feierstein, Gerald und Greathead, Craig (2017): The Fight for Africa The New Focus of the Saudi-Iranian Rivalry. (Policy Focus). Abrufbar unter:
https://www.mei.edu/sites/default/files/publications/PF2_Feierstein_AfricaSaudiIran_web_4.pdf

Flessenkemper, Tobias und Reljic, Dusan (2017): EU-Erweiterung: Ein Sechs-Prozent-Ziel für die Westbalkanstaaten, *Stiftung Wissenschaft und Politik SWP*, Kurz gesagt, 23.6.2017, Berlin

France 24 (2018): Macron suggests 'partnership' with EU for Turkey, not membership, 05.01. Abrufbar unter: <http://www.france24.com/en/20180105-french-president-macron-suggests-partnership-deal-turkey-eu-not-membership-erdogan> [Zugriff: 25.02.2018].

Freedom House, Nations in Transit, Abrufbar unter:
www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017, [Zugriff: 22-02-2018]

Gärtner, Heinz (2017): Die neue US-Außenpolitik unter Donald Trump, Summary Podiumsdiskussion, Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip), 29. Mai 2017, Abrufbar unter: http://www.oiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Veranstaltungen/2017/Summary_Die_neue_US-Aussenpolitik_unter_Trump.pdf [Zugriff: 21-01-2018]

Gören, Nilsu (2017): Turkey's Turbulent Journey with the EPAA and Quest for a National System, CISSM Publication, Januar. Abrufbar unter: <https://drum.lib.umd.edu/bitstream/handle/1903/19719/Turkey%E2%80%99s%20Turbulent%20Journey%20with%20the%20EPAA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Zugriff: 18. Januar 2018].

Hill, Fiona; Taşpınar, Omer (2006): Turkey and Russia: Axis of the Excluded?, *Survival* 48 (1): 81-92.

Hürriyet Daily News (2018a): Lavrov says delivery of S-400 missiles to Turkey will speed up, 14.03. Abrufbar unter: <http://www.hurriyetdailynews.com/lavrov-says-delivery-of-s-400-missiles-to-turkey-will-speed-up-128759> [Zugriff: 15. März 2018].

Hürriyet Daily News (2018b): Turkey expects over 6 million Russian tourists in 2018: Kurtulmuş, 15.03. Abrufbar unter: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-expects-over-6-million-russian-tourists-in-2018-kurtulmus-128782> [Zugriff: 19. März 2018].

Jentsch, Christian (2017): Johannes Hahn: "Afrika wirtschaftlich aufrichten", in: Tiroler Tageszeitung, 23.06. Abrufbar unter: <http://www.tt.com/politik/europapolitik/13129615-91/johannes-hahn-afrika-wirtschaftlich-aufrichten.csp> [Zugriff: 15. März 2018].

Karaosmanoğlu, Ali (1988): Turkey and the Southern Flank: Domestic and External Contexts, John Chipman (Hg.): *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London: Routledge, S. 287-353.

Kasapoğlu, Can (2017): Turkey's S-400 Dilemma, EDAM Foreign Policy and Security Paper Series 2017/5. Abrufbar unter: <http://edam.org.tr/wp-content/uploads/2017/10/s400en.pdf> [Zugriff: 25.11.2017].

Kramer, Heinz (2013): Ist der türkische Beitrittsprozess am Ende?, Leiße, Olaf (Hg.): *Die Türkei im Wandel, Innen- und außenpolitische Dynamiken*, Baden-Baden: Nomos, S. 75-100.

Larrabee, Stephen F. (2010): Troubled Partnership: U.S.–Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change, Santa Monica: RAND. Abrufbar unter:
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG899.pdf [Zugriff: 04. März 2018].

Liu, Ted C. (2014): China's economic engagement in the Middle East and North Africa. (Policy brief). Abrufbar unter: http://fride.org/descarga/PB_173_China_economic_engagement_in_MENA.pdf [Zugriff: 10-03-2018]

Müftüler-Baç, Meltem (2017): Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration, in: Turkish Studies, Jg. 18, Nr. 3, S. 416-438.

Oğuzlu, Tarık (2008): Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?, in: Turkish Studies, Jg. 9, Nr. 1, S. 3-20.

Pierini, Marc (2018a): A Sea Change for Turkey in Europe, 22.01. Abrufbar unter:
<http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/75324> [Zugriff: 20. Februar 2018].

Pierini, Marc (2018b): A Middle East Game Much Bigger Than Turkey, 20.02. Abrufbar unter:
<http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/75585> [Zugriff: 13. März 2018].

Pew Research Center, Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe, May 10th 2017

Regional Cooperation Council, RCC, Balkan Barometer 2017, Sarajevo 2017

RFE, 2.10.2017, Abrufbar unter: <https://www.rferl.org/a/serbia-russia-mig-fighter-jet-delivery-vucic/28769966.html> [Zugriff: 08-03-2018]

RFE, 18.09.2017, Abrufbar unter: <https://www.rferl.org/a/balkans-without-borders-putins-orchestra-belgrade/28742773.html> [Zugriff: 10-03-2018]

Sanfrey, Peter und Milatovic, Jakov (2018): The Western Balkans in Transition: diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy, *EBRD, Background Paper for the Western Balkans Investment Summit*, February 2018

Sezer, Duygu B. (1981): Turkey's Security Policies, *Adelphi Papers*, Nr. 164, London.

Schumacher, Tobias (2017): The EU, Middle Eastern powers and milieu shaping in the 'shared' Arab Mediterranean neighbourhood: a story of mutual neglect. *Contemporary Politics* 24(1): 46-64.

Standard, Der (2017): EU kürzt in Haushaltsverhandlungen Hilfen für Türkei, 18.11. Abrufbar unter: <http://derstandard.at/2000068053712/EU-Haushalt-Einigung-auf-145-Millionen-an-Ausgaben-fuer2018> [Zugriff: 27. November 2017].

Stearns, Monteagle (1992): *Entangled Allies – U.S. Policy toward Greece, Turkey, and Cyprus*, New York: Council on Foreign Relations.

Stein, Aaron (2013): Turkey's Missile Programs: A Work in Progress, *EDAM Non-Proliferation Policy Briefs* 2013/1. Abrufbar unter: <http://www.edam.org.tr/en/File?id=208> [Zugriff: 6. September 2014].

The Diplomat, 22.1.2018, Abrufbar unter: <https://thediplomat.com/2018/01/japan-china-and-the-western-balkans/> [Zugriff: 25-01-2018]

The Economist, "Moscow is regaining sway in the Balkans", 25.2.2017, Abrufbar unter: www.economist.com/news/europe/21717390-aid-warplanes-and...aganda-convince-serbs-russia-their-friend-moscow-regaining-sway [Zugriff: 01-02-2018]

The Guardian, Serbia deports Russians suspected of plotting Montenegro coup, 11.11.2016, Abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/11/serbia-deports-russians-suspected-of-plotting-montenegro-coup> [Zugriff: 02-03-2018]

Tol, Gonul; Goren, Nilsu (2018): Turkey's Quest for Air Defense: Is the S-400 Deal a Pivot to Russia?, *Middle East Institute, Policy Focus*. Abrufbar unter: https://www.mei.edu/sites/default/files/publications/PF5_TolGoren_Turkey_0.pdf [Zugriff: 16. März 2014].

Tülümen, Turgut (1998): Hayat Boyu Kıbrıs, İstanbul: Boğaziçi .

Türkisches Außenministerium (2018): Dışışleri Bakanı Sayın Mevlüt Çavuşoğlu'nun Avusturya Dışışleri Bakanı Sayın Karin Kneissl ile Ortak Basın Toplantısı, 8 Mart 2018, Viyana. Abrufbar unter: http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-mevlut-cavusoglu_nun-avusturya-disisleri-bakaniyla-ortak-basin-toplantisi-8-mart.tr.mfa [Zugriff: 15. März 2018].

Uzgel, İlhan (2001): ABD ve NATO'yla İlişkiler [1990-2001], in: Oran, Baskın (Hg.): Türk Dış Politikası, Band II: 1980-2001, İstanbul: İletişim, S. 201-324.

Youngs, Richard (2004): Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity, *Journal of Common Market Studies* 42(2): 415–435.

Zusammen (2018), Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. Abrufbar unter: <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf> [Zugriff: 25.02.2018].